

La réforme de la Convention de Paris sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire et de la Convention complémentaire de Bruxelles

Un survol des principaux éléments de la modernisation des deux Conventions

par Roland Dussart-Desart*

A. Introduction

A.1. Aux origines : les principes fondamentaux

L'avènement de l'énergie nucléaire a fait surgir il y a de cela près d'un demi-siècle la nécessité de développer un régime de responsabilité répondant aux nouveaux risques liés à cette technologie : risques de nature catastrophique, mais aussi risques insidieux car non détectables par le commun des mortels. Les principes de ce régime ont résisté à l'épreuve du temps, même si certains d'entre eux sont maintenant parfois accusés d'avoir eu aussi pour but de protéger une industrie naissante.

Ces principes sont les suivants :

- la mise à la charge de l'exploitant d'une installation nucléaire d'une responsabilité objective, exonérant la victime d'un dommage nucléaire de fournir la preuve d'une faute pour être indemnisée ;
- la canalisation sur le seul exploitant de cette responsabilité, tant en vue d'éviter de fastidieux recours entre professionnels que de permettre la mobilisation par le secteur des assurances des capacités nécessaires ;
- la limitation financière de la responsabilité de l'exploitant.

Le caractère international de l'industrie nucléaire, le risque important de dommages transfrontaliers et les opérations de transport du secteur conduisirent à la conclusion de conventions internationales qui, après avoir entériné les trois principes qui précèdent, se sont notamment attachées à :

- éviter les conflits de juridiction entre plusieurs tribunaux relevant de plusieurs États ;
- empêcher d'épuiser à mauvais escient les couvertures disponibles en excluant de leur bénéfice les biens liés à l'exploitation des installations ;
- fixer des délais de prescription uniformes ;

* Ce document a été publié dans le *Bulletin de droit nucléaire* n° 75. Roland Dussart-Desart est Chef de Division au Bureau du Président au Service Public Fédéral Économie, PME, Classes Moyennes & Énergie en Belgique. Les faits mentionnés et les opinions exprimées dans le présent article n'engagent que la responsabilité de l'auteur.

- régler les opérations de transport pour garantir la continuité de la couverture ;
- unifier dans un sens restrictif les clauses d'exonération de responsabilité.

C'est dans ce sens que furent conclues successivement la Convention de Paris sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire¹, à vocation régionale et dans le cadre de l'OECE (devenu l'OCDE en 1961) en 1960 (et désignée plus loin sous les initiales CP), et la Convention de Vienne relative à la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires², à vocation mondiale et dans le cadre de l'AIEA, en 1963 (CV).

Le souci de compléter les montants assurés par des fonds publics aboutit à la conclusion, le 31 janvier 1963, d'un troisième instrument, la Convention complémentaire de Bruxelles³ (CCB) qui offre à certaines Parties à la seule Convention de Paris le secours de deux tranches d'indemnisation supplémentaires : une deuxième à la charge de l'État de l'installation à l'origine de l'accident et une troisième composée de contributions des Parties, au prorata de leur produit national brut et de leurs puissances nucléaires installées.

Ces dispositifs subirent bien quelques modifications intérimaires, portant essentiellement sur l'augmentation des montants offerts, mais restèrent globalement en l'état.

A.2. *Le fait moteur du processus de modernisation*

La catastrophe de Tchernobyl a joué le rôle de catalyseur pour la négociation et l'adoption de plusieurs conventions internationales dans le domaine de l'énergie nucléaire. Je citerai ici des instruments tels que la Convention sur la notification rapide d'un accident nucléaire (1986), la Convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique (1986) ou la Convention sur la sûreté nucléaire (1994)⁴.

Elle a aussi démontré l'inadéquation des couvertures offertes par les conventions existantes en matière de responsabilité civile nucléaire et l'ampleur des dommages transfrontaliers autrefois virtuels et subitement bien réels.

Le Protocole commun

Dans le cadre de la responsabilité civile nucléaire, un premier pont fut établi en catastrophe entre les Conventions de Vienne et de Paris avec le Protocole commun relatif à l'application de la Convention de Vienne et de la Convention de Paris⁵ (adopté le 21 septembre 1988, entré en vigueur en

-
1. Le texte de la Convention de Paris actuellement en vigueur est disponible sur le site Internet de l'AEN à l'adresse suivante : www.nea.fr/html/law/nlparis_conv.html.
 2. Le texte de la Convention de Vienne de 1963 est disponible sur le site Internet de l'AIEA à l'adresse suivante : www.iaea.org/Publications/Documents/Infcircs/1996/French/infcirc500_fr.pdf.
 3. Le texte de la Convention de Bruxelles actuellement en vigueur est disponible sur le site Internet de l'AEN à l'adresse suivante : www.nea.fr/html/law/nlbrussels.html.
 4. Le texte de ces trois Conventions est disponible sur le site Internet de l'AIEA à l'adresse suivante : www.iaea.org/Publications/Documents/Conventions/index.html.
 5. Le texte du Protocole commun est disponible sur le site Internet de l'AEN à l'adresse suivante : www.nea.fr/html/law/nljoint_prot.html.

1992), lequel étend le bénéfice de l'application de celle des deux conventions à laquelle est Partie l'État de l'installation aux États Parties à l'autre convention, pour autant qu'ils aient ratifié le Protocole commun. Si les Parties à la CV ont pour la plupart ratifié ce Protocole, les Parties à la CP ont fait preuve de moins de diligence⁶.

*La révision de la Convention de Vienne*⁷

Dans le même temps, le développement des programmes de coopération internationale en matière de sûreté nucléaire a suscité un regain d'intérêt pour la Convention de Vienne à laquelle ont adhéré en l'état plusieurs pays d'Europe centrale et orientale. Au même titre que la Convention de Paris, cette convention paraissait toutefois obsolète sur de nombreux points. L'AIEA lança donc en 1990 le processus de révision de la Convention de Vienne. Les Parties à la Convention de Paris ont activement participé à ces travaux et s'en sont ouvertement inspirées pour leurs propres travaux.

*La Convention sur la réparation complémentaire des dommages nucléaires (CRC)*⁸

Au vu des couvertures relativement basses suggérées par les Parties à la Convention de Vienne, l'idée fut lancée de la compléter d'emblée par un instrument faisant appel à la solidarité internationale.

Cette Convention sur la réparation complémentaire, longtemps appelée « *Umbrella* » ou « Convention-parapluie », est censée offrir un complément mondial aux montants offerts par les législations nationales, que celles-ci soient prises sur la base de la Convention de Vienne, de la Convention de Paris ou qu'elles répondent à un certain nombre de critères garantissant une équivalence et rassemblés dans une annexe. On a appelé cette formule la « clause du grand-père ». En fait, telle qu'elle est rédigée, notamment au regard de la disposition de son annexe exigeant de remplir les conditions légales requises au 1^{er} janvier 1995, elle ne concerne que les États-Unis.

La CRC est également conçue pour pouvoir chapeauter des conventions complémentaires régionales, qu'elles soient existantes comme la Convention complémentaire de Bruxelles, ou encore dans les limbes, comme une éventuelle convention régionale évoquée lors des travaux par des États sud-américains ou une autre que l'on pourrait concevoir en Extrême-Orient.

Compte tenu du faible nombre de ratifications, chacun s'interroge sur l'entrée en vigueur de ladite Convention complémentaire. Seule sa ratification par des États comptant un nombre substantiel d'installations nucléaires, au premier rang desquels figurent les États-Unis, les principaux promoteurs de la convention, ou encore la France, la Russie ou le Japon, serait susceptible de donner un effet utile à cet instrument et de susciter l'adhésion d'autres États.

6. À la date du 10 mars 2005, 14 Parties à la CV (Bulgarie, Cameroun, Chili, Croatie, Égypte, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Roumanie, République slovaque, République tchèque, Ukraine) étaient Parties au Protocole commun alors que seulement neuf Parties à la CP (Allemagne, Danemark, Finlande, Grèce, Italie, Pays-Bas, Norvège, Slovénie, Suède) ont ratifié cet instrument.

7. Pour une analyse générale, voir à ce sujet Vanda Lamm « Le Protocole d'amendement de la Convention de Vienne de 1963 », *Bulletin de droit nucléaire* n° 61, p. 7.

8. Pour une analyse générale, voir à ce sujet Ben McRae « La Convention sur la réparation : sur la voie d'un régime mondial permettant de faire face à la responsabilité juridique et à l'indemnisation des dommages nucléaires », *Bulletin de droit nucléaire* n° 61, p. 27.

La révision de la Convention de Paris sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire (PC) et de la Convention de Bruxelles complémentaire à la Convention de Paris (CCB)

L'achèvement des travaux de révision de la Convention de Vienne en 1997 a coïncidé avec le début officiel de ceux de la Convention de Paris, eux-mêmes suivis par le début de la révision de la Convention complémentaire de Bruxelles (1999).

Compte tenu de l'étroite parenté des Conventions de Vienne et de Paris, des comparaisons entre les résultats des deux révisions sont traitées de façon presque systématique.

Les deux Conventions complémentaires seront évoquées *in fine*.

B. La révision de la Convention de Paris⁹

B.1. Les écueils

Le processus de révision semblera toujours trop long aux observateurs extérieurs. Le délai mis pour la révision de la Convention de Vienne et la mise au point de la Convention sur la réparation complémentaire restera dans les mémoires : la tentation était trop grande de repartir à zéro, spécialement dans un cénacle où les Parties contractantes, en particulier celles dotées d'installations nucléaires, étaient finalement largement minoritaires. Beaucoup de temps a également été perdu dans la recherche d'une responsabilité de l'État en tant que dispensateur des autorisations d'exploiter.

Il faut avouer que le délai mis pour réviser les Conventions de Paris et de Bruxelles, de 1998 à 2004, a subi lui aussi plusieurs contre-temps.

Les approches différentes du droit de la mer

La seule extension du champ d'application géographique aux zones économiques exclusives et ses corollaires en termes de compétence juridictionnelle a suscité, tout comme à Vienne, mais entre d'autres Parties, un très long différend illustrant des acceptations différentes du droit de la mer.

La recherche d'autres modes de financement

En se fixant d'emblée des ambitions élevées, notamment sur le plan des montants minima à offrir, les négociateurs se sont trouvés face aux hésitations du marché de l'assurance. Certes, la convention permet également de faire appel à des garanties financières, mais leur coût et leur disponibilité se sont avérés peu attractifs. L'organisation « encadrée » de pools volontaires d'exploitants avait donc été envisagée un temps lors des négociations à Vienne, mais n'a finalement pas recueilli un soutien suffisant.

9. Le Protocole du 12 février 2004 portant modification de la Convention de Paris est disponible sur le site Internet de l'AEN à l'adresse suivante : www.nea.fr/html/law/paris_convention.pdf.

L'appréciation du risque terroriste après les attentats du 11 septembre 2001

Les attentats du 11 septembre ont bien sûr ébranlé les assureurs dans leur évaluation du risque encouru. Si le risque terroriste était sans nul doute bien couvert par la Convention de Paris, faute de clause d'exclusion du terrorisme en son article 9, la probabilité de voir une centrale nucléaire faire l'objet d'une telle attaque a soudain été décuplée, ce qui a suscité tout naturellement une nouvelle évaluation des capacités et une demande du secteur des assurances de voir l'article 9 revu. En définitive, le terrorisme restera couvert par les conventions ; tout au plus son mode de couverture fera-t-il parfois l'objet, comme par le passé d'ailleurs, mais pour des raisons liées à des terrorismes « historiques », d'arrangements spéciaux faisant intervenir l'État comme assureur de ce risque, moyennant prime.

L'adaptation ou l'adoption d'autres conventions ou instruments internationaux contenant des clauses d'exclusion du risque nucléaire

L'évolution d'autres instruments internationaux a dû faire l'objet d'une surveillance permanente, les négociateurs de ces textes risquant de se baser sur une lecture littérale de l'ancienne Convention de Paris pour juger sa couverture inadéquate et supprimer l'exception nucléaire ou autoriser des recours pour des dommages allant au delà de ceux couverts par le binôme Paris/Bruxelles. Il a donc fallu non seulement expliquer dans d'autres cénacles le régime existant dans toutes ses extensions et interprétations [par exemple la CP prévoit une couverture de 15 millions de Droits de tirage spéciaux (DTS) mais une recommandation de l'AEN¹⁰ porte ce montant à DTS 150 millions], mais aussi « vendre » les effets bénéfiques d'une révision dont personne ne connaissait la date d'entrée en vigueur, sur la base d'un protocole qui n'était pas encore soumis à signature. L'exemple le plus vivant à cet égard est aujourd'hui encore celui de la Directive communautaire sur la responsabilité environnementale¹¹, qui était en négociation lors de l'exercice de révision de la Convention de Paris et qui a été adoptée peu de temps après.

L'adoption du Règlement (CE) 44/2001 du Conseil de l'Union européenne¹²

Ce règlement concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale, a subitement privé la plupart des Parties à la Convention de Paris également membres de l'Union européenne (à l'exclusion du Danemark) de la faculté d'adopter des conventions internationales dérogeant aux dispositions de ce règlement. Or, tel était bien l'objet de la révision de l'article 13 qui dérogeait, notamment, au principe communautaire de la détermination du tribunal compétent sur la base du domicile de la victime, en instaurant un for unique. En définitive, il aura fallu deux ans pour convaincre les organes compétents de l'Union européenne de la pertinence des dispositions envisagées et pour que les Parties membres de l'Union soient autorisées à signer les Protocoles de révision, le 12 février 2004.

10. Recommandation du Comité de Direction du 20 avril 1990 [NE/M(90)1].

11. Directive 2004/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux [Journal officiel n° L 143 du 30/04/2004 p. 0056-0075].

12. Règlement (CE) n° 44/2001 du Conseil du 22 décembre 2000 concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale [Journal officiel n° L 012 du 16/01/2001 p. 0001-0023].

B.2. Les points-clés de la révision de la Convention de Paris à la lumière de celle de Vienne

B.2.a. Les définitions

1. L'accident nucléaire

La première définition figurant dans la Convention de Paris [article 1(a)(i)] est singulièrement raccourcie, en réduisant l'accident nucléaire à tout fait ou succession de faits de même origine ayant causé des dommages nucléaires.

La partie de la définition originale de l'accident afférente aux caractéristiques propres des rayonnements et propriétés dommageables qui font la substance de l'accident nucléaire est renvoyée à la nouvelle définition du dommage nucléaire, ce qui conserve à la notion d'accident nucléaire tous ses éléments, une fois ses morceaux rassemblés.

Ce membre de la définition confirme l'interprétation déjà donnée de la définition antérieure, selon laquelle même des émissions autorisées par la réglementation peuvent être qualifiées d'accident dès lors qu'elles causent des dommages nucléaires.

La définition correspondante figurant à l'article I(1) de la Convention de Vienne, par contre, avait adopté un libellé identique, mais accompagné d'un complément visant également « en ce qui concerne les mesures préventives, [tout fait qui] crée une menace grave et imminente de dommage de cette nature ».

La définition de Vienne comporte donc un paradoxe temporel qui assimile un accident nucléaire à une menace de dommage alors qu'un dommage nucléaire ne peut être généré que par un accident nucléaire. La Convention de Vienne résout ce paradoxe dans sa définition des mesures préventives qui sont présentées comme prises après un accident nucléaire. Le serpent se mord la queue.

La Convention de Paris essaie d'apporter une autre solution pour éviter ce paradoxe grâce à une définition des mesures préventives (appelées ici de sauvegarde), lesquelles sont indemnisables, qu'elles aient été prises après la survenance d'un accident nucléaire ou après un événement créant une menace grave et imminente de dommage nucléaire, pour réduire les dommages nucléaires une fois ceux-ci effectivement survenus, c'est-à-dire après un « véritable » accident nucléaire. Il s'agit notamment d'éviter que ne soient éligibles les coûts de mesures de sauvegarde « ordinaires », telles que l'acquisition d'équipements ou l'entraînement d'équipes d'intervention encore que, comme on le verra plus loin dans la définition des mesures de sauvegarde, certaines législations présentent des mécanismes sinon d'effet équivalent, du moins qui s'en rapprochent.

2. Les installations nucléaires

Le Protocole de révision de la Convention de Paris a élargi la définition des installations nucléaires couvertes par l'article 1(a)(ii), aux installations en cours de déclasserment ainsi qu'aux installations destinées au stockage définitif de substances nucléaires. Ces deux extensions ne font évidemment pas obstacle à ce qu'une Partie ait recours à l'article 1(b) de la convention, pour obtenir du Comité de Direction de l'OCDE/AEN une exclusion de ces installations en raison du risque réduit qu'elles comportent. En cas de stockage définitif, ce sera de toute façon plus que probablement une autorité publique qui sera l'exploitante, compte tenu de la durée exceptionnelle de l'opération.

Si la Convention de Vienne révisée reste muette quant à ces deux types d'installations, on peut considérer qu'elle les couvre bel et bien, un stockage définitif étant toujours un stockage.

La Convention de Vienne s'avère plus explicite sur un autre point : elle dispose désormais expressément dans son nouvel article I^{er} B qu'elle ne s'applique pas aux installations nucléaires utilisées à des fins non pacifiques, même si un diplomate français y avait rappelé le paradoxe de l'adage *si vis pacem para bellum*.

Elle diffère en ce sens de la Convention de Paris qui, faute d'exemption expresse dans son dispositif, peut être considérée comme applicable à ces installations militaires dès lors que de telles installations remplissent les critères de la définition. La CCB, quant à elle, vise expressément dans son unique considérant l'utilisation de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques et en dispose ainsi dans son article 2. Elle n'est donc pas applicable aux installations nucléaires militaires ; on voit mal comment un mécanisme de solidarité interétatique pourrait s'appliquer à de telles manifestations de souveraineté nationale.

3. Le dommage

Les Conventions de Paris [article 3] et de Vienne [article I] présentaient une définition laconique du dommage, se bornant à viser les dommages corporels et aux biens, tout en excluant ceux causés à l'installation. *De facto*, le législateur national était donc libre de mettre au point une définition ad hoc, voire de s'en référer au droit commun.

Définition laconique ou lacunaire ?

La définition du dommage a fait l'objet de longs débats lors de la révision de la Convention de Vienne, dans le souci de couvrir expressément le plus grand champ possible, tout en fixant certains garde-fous destinés à éviter certains abus susceptibles d'entraîner un épuisement prématuré des couvertures disponibles, au détriment des dommages les plus « classiques ».

Dans la Convention de Paris révisée [article 1(a)(vii)], le dommage nucléaire vise désormais :

- « 1. tout décès ou dommage aux personnes ;
2. toute perte de biens ou tout dommage aux biens ;

et, pour chacune des catégories suivantes, dans la mesure déterminée par le droit du tribunal compétent :

3. tout dommage immatériel résultant d'une perte ou d'un dommage visé aux sous-alinéas 1 ou 2 ci-dessus, pour autant qu'il ne soit pas inclus dans ces alinéas, s'il est subi par une personne qui est fondée à demander réparation de cette perte ou de ce dommage ;
4. le coût des mesures de restauration d'un environnement dégradé, sauf si la dégradation est insignifiante, si de telles mesures sont effectivement prises ou doivent l'être, et pour autant que ce coût ne soit pas inclus dans le sous-alinéa 2 dessus ;
5. tout manque à gagner directement en relation avec une utilisation ou une jouissance quelconque de l'environnement qui résulte d'une dégradation importante de cet environnement, et pour autant que ce manque à gagner ne soit pas inclus dans le sous-alinéa 2 ci-dessus ;

6. le coût des mesures de sauvegarde et toute autre perte ou tout autre dommage causé par de telles mesures. »

Pour tous ces dommages à l'exception de ceux visés au point 6, la perte ou le dommage doit résulter des rayonnements ionisants émis par une source se trouvant dans une installation nucléaire ou émis par des combustibles se trouvant dans une installation nucléaire, ou de substances nucléaires en cours de transport, (...) que la perte provienne des propriétés radioactives de ces matières ou d'une combinaison de ces propriétés avec des propriétés toxiques, explosives ou autres (...).

Une nuance entre Paris et Vienne : un détail ou un obstacle ?

Il convient de noter ici une différence avec la Convention de Vienne révisée qui stipule dans la liste qui précède – et qui a servi de modèle à Paris – un article I(1)(k)(vii) visant « tout autre dommage immatériel, autre que celui causé par la dégradation de l'environnement, si le droit général du tribunal compétent concernant la responsabilité civile le permet ».

L'objet effectif de cette dernière disposition subsidiaire n'a jamais été fort clair à Vienne et aucun exemple convaincant n'avait pu être fourni par ses promoteurs à la recherche avant tout d'une clause du type « *catch-all* ». Devant cette incertitude et l'impossibilité de le définir de façon pertinente, ce point ne s'est finalement pas retrouvé dans la Convention de Paris révisée. La crainte a été exprimée de voir cette différence remettre en cause une éventuelle ratification de la CRC par une Partie à la Convention de Paris révisée. À cet égard, l'article II de la CRC rend éligibles de plein droit les États Parties aux Conventions de Paris et de Vienne ainsi qu'à leurs amendements respectifs ; la ratification de la CRC emporterait aussi l'adoption des dispositions relatives à la définition du dommage que l'on retrouve tant dans le corps de la CRC que dans son annexe. Simplement, il s'agirait alors pour les Parties concernées de constater que cette disposition « n'est pas permise » dans le droit du tribunal compétent.

Les définitions accessoires à celle du dommage

La définition du dommage comprend de nouveaux concepts exigeant à leur tour la mise au point de définitions complémentaires :

Mesures de restauration : mesures raisonnables, approuvées par les autorités compétentes, visant à restaurer ou rétablir des éléments endommagés de l'environnement ou à réintroduire de tels éléments dans l'environnement. La législation de l'État où le dommage est subi désigne les autorités compétentes pour cette approbation.

Mesures de sauvegarde (ou préventives) : mesures raisonnables prises par quiconque, après la survenance d'un accident nucléaire ou un événement créant une menace grave et imminente de dommage nucléaire pour prévenir ou réduire les dommages *supra*, avec l'autorisation de l'autorité compétente si celle-ci est requise par la législation de l'État où elles sont prises.

Mesures raisonnables : appropriées et proportionnées selon le droit du tribunal compétent, au regard notamment de la nature et de l'ampleur du dommage, de la probabilité d'efficacité de ces mesures et des connaissances scientifiques et techniques pertinentes.

Le dommage à l'environnement : un défi raisonnable

En ce qui concerne les dommages à l'environnement, il faut rappeler que l'on oublie sans doute souvent que les *res nullius* sont de plus en plus rares : une partie importante de ce que nous considérons comme faisant partie de l'environnement appartient à une personne physique ou morale, fût-ce une personne publique, qui, à ce titre, est déjà habilitée à demander réparation au titre de dommage aux biens et cette réparation, conformément au droit commun, doit en principe se faire en nature.

L'ampleur des dommages à l'environnement susceptibles d'être pris en considération est encadrée par plusieurs éléments :

- elle est limitée à la restauration effective de l'environnement dégradé ;
- les dégradations insignifiantes sont exclues ;
- les mesures de restauration doivent être raisonnables ;
- elles doivent être approuvées par les autorités compétentes ;
- les mesures de réintroduction d'éléments détruits doivent, elles aussi, être raisonnables.

Ce corset est même complété par une définition des mesures raisonnables susceptible d'offusquer bien des juges qui appliquent quotidiennement le principe de proportionnalité mais trouveront une consolation dans le caractère indicatif des circonstances à prendre en considération.

La perte de profit liée à la jouissance de l'environnement

Le point le plus original et susceptible de représenter un risque nouveau pour les assureurs résulte sans doute dans la perte de profit liée à l'utilisation de l'environnement.

Cette dernière notion est toutefois elle aussi étroitement balisée. Si son principe doit figurer dans la législation des Parties, son étendue peut être modulée par elles. Seul le manque à gagner est indemnisable : les personnes tirant simplement jouissance de l'environnement sans exercer grâce à lui une activité lucrative ne peuvent demander une indemnisation. De plus, le manque à gagner doit provenir d'une dégradation importante de cet environnement. D'aucuns essaieront sans doute de souligner l'adjectif important, mais l'appréciation de ce caractère, si elle suit l'évolution actuelle, sera probablement de plus en plus positive. L'élément essentiel réside dans l'exigence d'une dégradation effective de l'environnement. Il n'est donc pas question d'indemniser le dommage simplement provoqué par la peur ou la rumeur.

Une évaluation parmi d'autres de la nouvelle définition du dommage

Une grande importance a été attachée à la définition du dommage tant à Vienne qu'à Paris. Cependant, pour les pays de droit civil qui ont vu la notion de dommage évoluer par la jurisprudence plutôt que par l'accumulation de dispositions légales, les champs respectifs des dommages couverts avant et après la ratification du Protocole seront souvent assez proches l'un de l'autre et tout simplement mieux balisés dans leur appréciation.

En voici la démonstration par le détail au regard du droit d'un État Partie, la Belgique. Les points 1 et 2 de l'article 1(a)(vii) ne soulèvent pas de question, s'agissant du texte de la CP ; le point 3 était déjà inclus au titre des points 1 et 2 ; les mesures de sauvegarde (6) sont couvertes par application du régime général des assurances ; l'étendue du dommage environnemental (4) est finalement relativement limitée dans la mesure où une partie substantielle des mesures de restauration tombera dans le point 2.

La nouvelle définition présente bien sûr plusieurs attraits : elle unifie le concept de dommage dans une grande mesure, même si les points 3 à 6 sont limités par le droit du tribunal compétent ; elle suit la tendance et les concepts retenus par d'autres conventions « modernes » ; elle est compatible avec la CV, la CRC et permet l'application du Protocole commun ; elle laisse enfin malgré tout des espaces de liberté aux États dans la définition de certains aspects du dommage et en appelle *in fine* au juge dans l'appréciation du caractère raisonnable et proportionné de certaines mesures.

Un autre avantage direct et immédiat de cette définition extensive et explicite est finalement apparu avec la justification de la clause d'exclusion nucléaire figurant dans la Directive européenne sur la responsabilité environnementale¹³. Sans cette définition, la clause d'exclusion nucléaire adoptée dans le projet de directive n'aurait pas passé le cap, ce qui aurait remis en jeu le caractère exclusif de la couverture des accidents nucléaires par le binôme Paris/Bruxelles et donc toute l'économie du système existant depuis une quarantaine d'années.

Il ne faut toutefois pas cacher que, malgré son degré de détail, la définition du dommage continuera à susciter les réflexions des auteurs et ne manquera pas d'exciter celle du législateur.

En ce qui concerne les mesures préventives, par exemple, la prise en charge du coût de l'intervention de divers services publics peut faire l'objet d'approches très différentes. Dans la situation la plus extrême, cette intervention sera jugée comme faisant partie des devoirs normaux de l'autorité qui n'a donc pas à en réclamer le coût. À l'opposé, certaines législations semblent prévoir même la facturation de montants forfaitaires censés représenter, lors de l'intervention, une participation aux coûts encourus pour maintenir ces services disponibles dans l'attente d'un accident. En cas de sinistre majeur dépassant les couvertures disponibles, on peut penser que l'État renonce à produire de telles créances (le cas s'est déjà présenté en Belgique dans le cadre de l'assurance-incendie) ; dans l'hypothèse d'accidents mineurs, l'impact d'une telle « tarification » pourrait s'avérer plus important.

B.2.b. Le champ d'application géographique

Si la Convention de Vienne originale était muette sur ce point – et donc par principe généreuse – l'article 2 de la Convention de Paris réservait son application aux accidents et dommages survenant sur le territoire des seules Parties, sauf si une Partie adoptait des dispositions nationales plus généreuses. Certaines Parties ont usé de cette faculté, la plupart, non ; cette disposition frileuse, en contradiction avec le principe pollueur/payeur, ne pouvait pas résister à l'évolution du monde.

Le nouveau dispositif de l'article 2(a) étend le bénéfice de la Convention de Paris aux dommages subis sur le territoire :

- des Parties contractantes ;

13. Voir note 11.

- des Parties de la Convention de Vienne également Parties au Protocole commun, pour autant que l'État de l'exploitant soit aussi Partie audit Protocole ;
- aux États non-contractants dépourvus d'installations nucléaires ;
- aux autres États non-contractants pourvus de telles installations mais offrant des avantages réciproques fondés sur des principes identiques à ceux de la Convention de Paris, tels que la responsabilité objective et exclusive de l'exploitant, la reconnaissance et l'exécution des jugements et le libre transfert des indemnités.

Ce dispositif est donc de nature à satisfaire les États « non nucléaires » voisins de Parties à la Convention de Paris et souvent fort critiques à son égard, dès lors qu'ils en bénéficieront désormais sans condition. Le risque subsiste toutefois que des victimes subissant des dommages sur le territoire de tels États n'essaient de bénéficier simultanément des avantages de la convention, d'une part devant le juge du siège de l'installation et, d'autre part, devant le juge du lieu où le dommage a été subi, au cas où, par exemple, elles n'auraient pas eu pleinement satisfaction devant le premier juge saisi. L'exécution de jugements prononcés par des tribunaux incompétents au regard de la CP pourra être empêchée sur le territoire des Parties ; par contre, si l'exploitant dispose d'actifs sur le territoire de cet État non-Contractant, la question risque d'être plus délicate.

À l'égard des États dotés d'installations nucléaires, il faut relever que l'article 7(g) prévoit qu'une Partie contractante peut fixer des montants de responsabilité moins élevés à l'égard des dommages nucléaires que les montants fixés conformément à l'article 7 ou à l'article 21(c) (hypothèse du *phasing-in*, renvoi *infra*), dans la mesure où l'État non-contractant n'accorde pas d'avantages réciproques équivalents. L'article 7(g) précise donc le principe de réciprocité contenu dans l'article 2(a)(iv), sur le seul plan de l'indemnisation offerte. La substance de l'article 7(g) aurait pu utilement se retrouver dans l'article 2, mais il a semblé plus logique de rassembler les dispositions de nature financière dans l'article 7. Cette disposition risque de soulever des problèmes d'imputation, *a fortiori* si plusieurs États non-contractants font valoir des montants différents. Il est certes toujours possible de transposer ces répartitions asymétriques en formules mathématiques, mais, sur le terrain, l'étalement des dommages dans le temps risque de rendre la tâche des personnes chargées de répartir les montants d'indemnisation extrêmement délicate.

L'article I A inséré dans la Convention de Vienne prévoit un dispositif d'effet similaire, fondé sur une logique inverse : le champ d'application est *a priori* généreux mais compensé par la possibilité pour chaque Partie d'exclure les dommages subis sur le territoire d'États non-contractants si ceux-ci sont dotés d'installations nucléaires et n'offrent pas d'avantages réciproques. Il n'entre toutefois pas dans les mêmes détails que la Convention de Paris ; les exégètes apprécieront quel texte sera en définitive jugé le plus clair.

B.2.c. Le transport

Le régime du transport, tel que réglé par l'article 4 de la Convention de Paris, n'a subi qu'une seule modification de fond, avec l'insertion d'un nouvel article 4(c), qui n'a pas son équivalent dans celle de Vienne. Cette disposition limite la faculté pour le transfert de responsabilité d'un transport à un autre exploitant nucléaire que si ce dernier a un intérêt direct audit transport. Cette mesure originale a pour but de mettre un terme à la pratique constatée par certaines Parties qui ont vu désigner comme exploitants responsables de certains transports, des exploitants soumis à des montants très bas de responsabilité. Cette pratique peut être considérée comme faussant la concurrence ; elle augmente aussi le risque et l'ampleur du solde à compenser par l'État en cas de sinistre, la différence entre le

montant réduit et EUR 700 millions étant à la charge des autorités responsables de telles sous-évaluations.

B.2.d. Les montants

Les montants évoqués ici bas sont tantôt couverts par des assurances, tantôt par des garanties financières, tantôt par des engagements des pouvoirs publics. Il ne s'agit donc pas de fonds budgétaires auxquels il est fait appel régulièrement comme ceux organisés par le FIPOL¹⁴ pour indemniser les victimes de marées noires : le propre des Conventions de Paris et de Bruxelles est de ne jamais avoir été actionnées. Il serait donc contre-productif d'immobiliser de façon permanente des capitaux qui leur seraient dédiés et dont la gestion ne manquerait pas de soulever des problèmes quotidiens et des structures permanentes, elles-mêmes onéreuses.

Les unités de compte

La Convention de Vienne utilisait comme référence le dollar-or. La valeur même de cette unité de compte suscitait des interrogations. Le problème fut résolu en adoptant la seule unité envisageable pour un instrument à vocation mondiale, le droit de tirage spécial [article V]. Ce panier de monnaies géré par le Fonds Monétaire International se composait lors des travaux de révision de dollars américains (USD), de livres sterling (GBP), de yens japonais (JPY), de francs français (FRF) et de marks allemands (DEM). Depuis lors, l'euro (EUR) y a remplacé le franc et le mark.

Les Conventions de Paris et de Bruxelles avaient jusqu'à présent utilisé le DTS comme unité de compte. Le DTS était censé offrir aux Parties contractantes deux avantages non négligeables : d'une part, une certaine stabilité face au risque de dévaluations compétitives, d'autre part, une neutralité pour des Parties ayant chacune leurs propres instruments monétaires. Il était cependant paradoxal de faire dépendre l'indemnisation de victimes *a priori* européennes de l'évolution d'une devise aussi volatile que le dollar ou aussi lointaine que le yen. Ces deux devises représentent en effet à elles seules plus de 50 % du panier du DTS.

L'introduction de l'euro a changé les données du problème : cette devise est déjà partagée par 9 des 14 Parties contractantes « historiques », parmi lesquelles la plupart des principaux contributeurs au titre de la Convention complémentaire de Bruxelles.

Le remplacement du DTS par l'euro offre une série d'avantages immédiats :

- une transparence parfaite non seulement pour les Parties ayant déjà adopté l'euro mais aussi pour leurs citoyens ;
- une mobilisation plus aisée des capacités d'assurance qui, dans la zone euro, n'ont plus à redouter les risques de change entre leur monnaie nationale et le DTS ;
- une plus grande stabilité pour la plupart des autres Parties dont l'économie et les devises tendent naturellement à converger avec celles de la zone euro plutôt qu'avec celles des États-Unis ou du Japon.

14. Fonds international d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures.

Les montants de base

L'article V de la Convention de Vienne prévoit désormais, au lieu de cinq millions d'USD-or évaluables à EUR 50 millions, un montant de responsabilité de DTS 300 millions (= EUR 360 millions), lequel peut être réduit à DTS 150 millions pour autant que l'État de l'installation comble la différence.

L'article 7 de la convention de Paris fixait le montant maximum de la responsabilité de l'exploitant à DTS 15 millions, soit EUR 18 millions. Encore ce montant pouvait-il être réduit des deux tiers, pour les installations à faible risque ou pour les opérations de transport. La plupart des Parties contractantes n'ont pas attendu les travaux de révision de la Convention de Paris, pas plus que ceux de la révision de la Convention de Vienne, pour amender de façon substantielle les montants prévus dans leurs législations nationales respectives. Prenant en considération une disparité croissante des montants offerts par les législations des Parties contractantes, l'inadéquation du montant inscrit dans la Convention de Paris et le sinistre de Tchernobyl, le Comité de Direction de l'AEN a adopté en 1990 une recommandation¹⁵ par laquelle les Parties contractantes furent invitées à porter le montant de la responsabilité de l'exploitant nucléaire à au moins DTS 150 millions, soit environ EUR 180 millions.

L'article 7 de la Convention a donc subi plusieurs modifications fondamentales. Il présente désormais le montant auquel les Parties doivent fixer la responsabilité de l'exploitant comme un minimum commun et non plus comme un maximum. Ce nouveau socle laisse donc expressément les Parties libres soit de fixer un autre montant de responsabilité plus élevé (qui représente bien toujours un maximum pour l'exploitant), soit d'adopter un régime de responsabilité illimitée.

Le nouveau montant de base est porté à EUR 700 millions, ce qui représente presque un quadruplement par rapport aux DTS 150 millions recommandés en 1990. Il découle de la prise en considération, non seulement de l'érosion monétaire, mais aussi de multiples facteurs de nature à accroître les montants nécessaires en cas d'accident, et dans des degrés divers selon le droit des Parties, comme l'extension du champ d'application géographique à des États non-Contractants, à certaines conditions, ou encore la nouvelle définition du dommage étendue à l'environnement ou aux mesures de sauvegarde. Le critère ultime pour fixer le socle commun a finalement été celui de la capacité d'assurance en responsabilité civile nucléaire.

Une option originale désormais institutionnalisée : la responsabilité civile illimitée

Il convient ici de signaler l'option prise par l'Allemagne qui mit à la charge de l'exploitant une responsabilité illimitée, le législateur allemand fixant néanmoins toujours la part de la responsabilité de l'exploitant que ce dernier doit faire couvrir par des tiers. Au delà, l'exploitant doit indemniser les victimes jusqu'à épuisement de ses propres actifs.

La compatibilité de ce système avec la Convention de Paris et ses implications à l'égard des tranches de la Convention complémentaire de Bruxelles ont longtemps alimenté les discussions du Groupe d'experts de l'AEN sur la responsabilité civile nucléaire pour aboutir à l'adoption de recommandations brutalisant quelque peu les textes pour que l'Allemagne puisse toujours bénéficier de la tranche internationale de la CCB. La Suisse ayant pris le même chemin sans pour autant ratifier la Convention de Paris, les négociateurs eurent donc deux raisons de plus pour amender les

15. Voir note 10.

Conventions de Paris et de Bruxelles, de façon à assurer une meilleure intégration des régimes de responsabilité illimitée, satisfaire l'Allemagne et se préparer à accueillir la Suisse.

L'article 10(b) de la CP révisé adapte pour les exploitants dont la responsabilité n'est pas limitée, l'obligation qui était déjà faite aux exploitants « ordinaires » par l'article 10(a), d'avoir ou de maintenir une garantie financière à concurrence des montants fixés par l'article 7(a) ou (b). Comme, en l'absence de plafond, un exploitant ne peut obtenir d'assurance ou de garantie illimitée, la Partie contractante doit leur assigner une limite minimale, laquelle ne peut bien sûr être inférieure à celle incombant au minimum établi pour les exploitants bénéficiant d'un régime de responsabilité civile limitée, par le même article 7 (a) ou (b).

Le phasing-in

Les négociateurs de Vienne ont mis au point une formule transitoire pour les États qui n'auraient pu offrir d'emblée les nouveaux montants de base. En vertu de l'option ouverte à l'article V(1)(c), les États (y compris les Parties à la CV) peuvent, pendant 15 ans à partir de l'entrée en vigueur du Protocole, offrir un montant de responsabilité transitoire qui ne peut être inférieur à DTS 100 millions (= EUR 120 millions). Le même article admet un montant encore inférieur, pour autant que l'État compense à concurrence de DTS 100 millions.

Le relèvement du montant de base de la Convention de Paris aurait aussi pu constituer un obstacle à sa ratification par de nouvelles Parties. Aussi les dispositions finales de la Convention de Paris ont-elles été amendées en leur article 21(c) pour permettre aux seuls États adhérant après le 1^{er} janvier 1999 (ce en quoi le Protocole de révision de la CP est nettement plus restrictif que celui amendant la CV), de limiter la responsabilité de l'exploitant à un montant de EUR 350 millions et ce pour une période de cinq années courant à partir du 12 février 2004. Il faut noter ici que la Partie qui recourra à cette technique pourra toujours ratifier la Convention complémentaire de Bruxelles pour autant qu'elle accepte de couvrir avec des fonds publics la différence séparant la responsabilité mise à la charge de l'exploitant du minimum de EUR 700 millions [CCB, article 3(e)].

Les cas particuliers : transports et installations à faible risque

La Convention de Vienne révisée permet désormais en son article V(2) de fixer un montant spécial pour les installations à faible risque, sans que celui-ci puisse être inférieur à DTS 5 millions (= EUR 6 millions).

La Convention de Vienne révisée aboutissait ainsi au montant fixé par l'ancienne Convention de Paris pour ces mêmes installations.

À Paris, ces montants connaissent eux-aussi une révision à la hausse, proportionnellement beaucoup plus élevée que le relèvement du montant de la responsabilité civile de l'exploitant.

Le montant minimum pour les installations à faible risque est multiplié par 12, en atteignant EUR 70 millions en vertu de l'article 7(b)(i); le montant minimum pour les transports est multiplié par 14, en atteignant EUR 80 millions en vertu de l'article 7(b)(ii).

Il serait difficile d'objectiver des montants qui sont le fruit de compromis politiques et, par exemple, de justifier la différence de EUR 10 millions entre les minima respectifs des installations à faible risque et du transport. Le coefficient d'augmentation peut s'expliquer, pour les transports, par

un souci d'affichage pour une activité souvent controversée et, pour les installations à faible risque, par la prise de conscience du coût d'une pollution, même réduite, dans des zones peuplées comme peuvent l'être des campus universitaires.

In fine, à Vienne comme à Paris, c'est l'État qui assume le risque d'une mauvaise évaluation des montants retenus, et ce à concurrence des montants « de base », c'est-à-dire EUR 700 millions pour Paris et EUR 360 millions pour Vienne.

La garantie de l'État

La Convention de Paris, au contraire de celle de Vienne en son article VII(1), ne contenait aucune clause de sauvegarde au cas où l'assurance ou la garantie financière de l'exploitant s'avère indisponible, par exemple en cas de faillite. Certes, on aurait pu considérer que l'État de l'installation, même s'il avait respecté ses obligations internationales en édictant une législation adéquate, s'avérait en défaut de leur donner un effet utile. L'insertion d'une disposition expresse présente évidemment l'avantage d'éviter tout débat retardateur dans une situation d'urgence. L'article 10(c) impose désormais à l'État le paiement des indemnités pour dommage nucléaire à la charge de l'exploitant dans la mesure où l'assurance ou la garantie financière de ce dernier n'est pas disponible ou suffisante pour couvrir les montants visés à l'article 7(a) (EUR 700 millions au moins) ou 21(c) (*phasing-in*).

Même si la probabilité de voir la même installation être l'objet de deux accidents distincts la même année est extrêmement faible, il convient d'évoquer un autre cas susceptible de provoquer l'appel à la garantie de l'État. Il s'agit de celui où le montant offert par l'assureur n'est pas, comme l'exige au sens strict le libellé de l'article 7(a), de EUR 700 millions au moins pour chaque accident nucléaire, mais seulement de EUR 700 millions pour l'année couverte par la prime. D'autres Parties, minoritaires, exigent que les polices contiennent une clause de reconstitution immédiate (c'est-à-dire dans l'espace d'un ou deux mois) de la couverture offerte et diminuent ainsi le risque de devoir intervenir au titre de l'article 10(c). Cette clause de reconstitution représente toutefois un coût, tant en ce qui concerne la capacité d'assurance que les primes, et on ne peut exclure que la question ne se pose un jour en termes de distorsion de concurrence.

Les montants des Conventions complémentaires

La première Convention complémentaire, celle de Bruxelles, avait permis de compléter le montant de responsabilité mis à la charge de l'exploitant en vertu de la Convention de Paris. Ce complément est constitué de deux tranches de fonds publics offerts successivement, dans la mesure des besoins, par l'État de l'installation de l'accident, et ensuite par la communauté des Parties contractantes.

La tranche à la charge de l'État de l'installation était censée couvrir la différence entre le montant mis à la charge de l'exploitant et DTS 175 millions, c'est-à-dire environ EUR 210 millions. Avec le relèvement progressif des montants nationaux, la tranche de nombreux États fut au fil des ans « gommée » partiellement ou même totalement.

La tranche internationale allouée par les Parties contractantes couvrait, quant à elle, la réparation des dommages entre DTS 175 et 300 millions, c'est-à-dire entre EUR 210 et 360 millions.

La Convention de Bruxelles révisée maintient en son article 3(b) le principe et la nature des trois tranches.

Afin d'octroyer aux Parties la faculté de perpétuer la pratique consistant à reporter sur l'exploitant tout ou partie de leurs propres tranches, la tranche à la charge de l'État de l'installation couvre désormais la différence entre le montant offert au titre de la première tranche et EUR 1,2 milliard. En d'autres termes, la deuxième tranche sera entièrement à la charge de l'exploitant dans un régime de responsabilité illimitée, bien que la nature de cette tranche soit considérée comme provenant de fonds publics.

La troisième tranche, quant à elle, est toujours alimentée exclusivement par les fonds publics des Parties contractantes, pour un montant initial de EUR 300 millions. L'augmentation de cette tranche n'a pas suivi la même évolution proportionnelle que la tranche de l'exploitant; notamment en raison du fait que la nouvelle formule de contribution a accru le facteur accordé à la puissance nucléaire installée.

Le montant total des trois tranches disponibles s'élève donc désormais à EUR 1,5 milliard, c'est-à-dire un quadruplement de l'indemnisation par rapport au système antérieur.

La conférence de Vienne a consacré une grande attention à la Convention complémentaire de Bruxelles pour essayer de compléter la Convention de Vienne d'un système similaire mais qui aurait l'avantage de chapeauter non seulement Vienne mais aussi Paris, voire d'autres conventions régionales. Ses principes seront évoqués plus loin. Intrinsèquement, la Convention sur la réparation complémentaire offre un montant dépendant du nombre des Parties contractantes et plus particulièrement de leur puissance installée. Cette Convention complémentaire reste donc un point d'interrogation, que ce soit sur le plan du rendement ou de son entrée en vigueur.

Le droit nucléaire international après Tchernobyl

Le tableau comparatif qui suit permet de mieux saisir ces chiffres éparés :

<i>Tableau des montants de responsabilité civile nucléaire (1) (M = Million)</i>				
<i>Notes</i>	<i>Convention de Paris</i>	<i>Convention de Paris révisée</i>	<i>Convention de Vienne révisée</i>	<i>Convention de Vienne</i>
Montant de la RC exploitant	EUR 18 M maximum (2)	EUR 700 M minimum	EUR 360 M	USD-or 5 M = environ EUR 50 M
<i>Phasing-in</i>	–	EUR 350 M	EUR 120 M	–
Durée	–	5 ans	15 ans	–
RC réduite Transport	EUR 6 M	EUR 80 M	EUR 6 M	–
RC réduite Installations	EUR 6 M	EUR 70 M	–	–
Conventions complémentaires				
	Convention complémentaire de Bruxelles	CCB révisée	Convention sur la réparation complémentaire	
Exploitant	De EUR 6 M à (2)	EUR 700 M minimum	EUR 360 M	
État de l'installation	Jusqu'à EUR 210 M (3)	Jusqu'à EUR 1 200 M (3)	Optionnel	
Tranche internationale	Jusqu'à EUR 360 M (4)	Jusqu'à EUR 1 500 M	En fonction des Parties	
(1) Les montants en DTS (CP, CCB, CV, CVR) sont convertis ici au taux 1 DTS=1,2 EUR				
(2) Porté à EUR 180 M par une recommandation AEN de 1990				
(3) Tranche susceptible d'être « effacée » dans la mesure où elle est absorbée par celle mise à la charge de l'exploitant				
(4) Montant total disponible dépendant du montant de RC de l'exploitant				

B.2.e. Les délais de prescription et de déchéance

En vertu de l'article 8 de la Convention de Paris, les actions en réparation devaient être intentées dans un délai de dix ans à compter de l'accident nucléaire, sous peine de déchéance, tout en permettant aux législateurs nationaux de se montrer plus généreux pour autant que cela ne nuise pas aux droits de ceux ayant fait valoir leurs droits avant l'expiration du délai de dix ans. Le législateur national avait par ailleurs la faculté de fixer un délai de déchéance de deux ans au moins à compter du moment où la victime a connaissance du dommage et de l'exploitant responsable.

Ces dispositions peu favorables aux victimes, spécialement dans l'hypothèse de dommages corporels survenant longtemps après l'accident, sont désormais profondément modifiées par le Protocole.

Le délai de déchéance pour les actions en réparation du fait de dommages corporels passe de 10 à 30 ans [article 8(a)(i)], celui propre aux autres dommages reste fixé à dix ans. La convention révisée autorise toujours la fixation de délais supérieurs par le législateur national, sous la même réserve protectrice des droits des demandeurs intervenant dans les délais de base. Même si le lien de causalité entre l'accident nucléaire et le dommage corporel constaté sera de plus en plus difficile à établir avec l'écoulement du temps, le nouveau délai de 30 ans (d'ailleurs déjà appliqué par certaines Parties) répond certainement à une demande de la société.

Le délai de déchéance « optionnel » à partir de la connaissance du dommage passe de deux à trois ans [article 8(d)].

Il faut noter que la Convention de Vienne révisée prévoit des délais de prescription et de déchéance identiques en son article VI mais insère à l'article VIII(2) une priorité nouvelle et impérative en faveur des dommages corporels.

Cette option a toutefois été rejetée au niveau de la Convention de Paris. Certaines Parties y voyaient une atteinte au principe constitutionnel d'égalité, d'autres s'interrogeaient sur le fonctionnement pratique d'un tel mécanisme qui aurait contraint à constituer des réserves à l'avenir hypothétique, sans oublier ses potentiels effets pervers envers le déclenchement de l'intervention de la Convention complémentaire de Bruxelles. L'attitude face au principe de la priorité varie évidemment selon les options retenues quant au montant de la responsabilité. Dans un régime de responsabilité civile illimitée, il est plus aisé de rejeter toute idée de priorité, même si, dans les faits, les actifs disponibles dans le patrimoine de l'exploitant responsable sont eux aussi limités et auront tendance à s'épuiser avec le temps.

Notons enfin qu'une disposition commune aux deux conventions et fixant un délai de déchéance de 20 ans pour les accidents mettant en jeu des combustibles, produits ou déchets radioactifs volés, perdus, jetés par-dessus bord ou abandonnés au moment de l'accident, disparaît des deux conventions [article VI(2) de la Convention de Vienne de 1963 ; article 8(b) de la Convention de Paris de 1960].

B.2.f. Les clauses d'exclusion

L'article 9 de la Convention de Paris exonère l'exploitant de toute responsabilité si les dommages sont causés par des actes de conflit armé, de guerre civile ou d'insurrection (...); comme déjà mentionné plus haut, cette clause est de toute éternité interprétée comme n'autorisant pas d'exonération pour les actes de terrorisme et ce quelle que soit leur ampleur.

En revanche, la Convention de Paris autorisait les Parties à exonérer l'exploitant en cas de cataclysmes naturels de caractère exceptionnel. Cette faculté de dérogation est abrogée par le Protocole de révision. Cette modification cadre avec une culture de sécurité qui ne saurait accepter que des installations ne puissent résister à de tels événements et, *a fortiori*, que les victimes d'une telle imprévision soient dénuées d'une indemnisation.

Le maintien de la couverture du terrorisme et la suppression de la faculté d'exclure des risques cataclysmiques constituent deux acquis importants à un moment où tant le terrorisme que les caprices de la nature ont ébranlé la confiance du monde des assurances. En ce qui concerne plus particulièrement le terrorisme, il faut noter que des mécanismes particuliers et temporaires ont fait jouer à certains États particulièrement exposés, moyennant prime, le rôle d'assureur. Ces systèmes exceptionnels ont permis – et permettront peut-être encore à l'avenir – de franchir le cap de moments particulièrement difficiles dans la réunion des capacités d'assurance.

L'article IV(3)(b) de la Convention de Vienne qui, lui, excluait les cataclysmes naturels et permettait aux Parties de les ajouter, a aussi été abrogé, malgré les brèves réticences de certains pays particulièrement exposés à des séismes. Les actes de terrorisme sont aussi couverts.

B.2.g. Les règles de compétence juridictionnelle

Selon les Conventions originales [article 13(a) et (b) de la CP ; article XI(1) et (2) de la CV], les tribunaux de la Partie contractante sur le territoire de laquelle survient un accident sont compétents. Lorsque l'accident survient en dehors d'un tel territoire ou en un endroit non déterminable avec certitude, le tribunal de la Partie contractante sur le territoire de laquelle est située l'installation de l'exploitant responsable est compétent. Des règles spéciales permettent de trancher les conflits de juridiction [article 13(c) de la CP ; article XI(3) de la CV].

La juridiction de la zone économique exclusive ou de zones équivalentes

L'article 13 de la Convention de Paris, tout comme son homologue de la Convention de Vienne, a fait l'objet de très longs débats lorsqu'il fallut étendre la compétence juridictionnelle aux zones économiques exclusives ou aux zones équivalentes établies par les États riverains ayant des conceptions différentes du droit de la mer.

Désormais, en vertu de l'article 13 de la Convention de Paris révisée ou de l'article XI bis de la Convention de Vienne révisée, les accidents nucléaires survenant dans l'espace de zones économiques exclusives ou de zones similaires, pour autant qu'elles aient fait l'objet d'une notification au Secrétaire général de l'OCDE avant l'accident, relèvent de la compétence juridictionnelle des tribunaux de la Partie ayant établi lesdites zones. Cette disposition a été controversée, dès lors qu'elle organise un système de juridiction « flottante », moins évidente que la règle du tribunal de l'installation de l'exploitant responsable, mais justifiée par le souci de privilégier le tribunal qui sera probablement aussi celui le plus proche du plus grand nombre de victimes. Il est toutefois à craindre que la désignation du tribunal compétent ne s'avère ardue, en ce qu'elle dépend de la connaissance du moment et donc de l'endroit exact de l'accident, alors que le tribunal de l'exploitant responsable présente l'avantage de rester une donnée constante pendant tout le transport.

Le nouvel article 13(e) de la Convention de Paris révisée tempère cette disposition de façon à éviter qu'elle ne soit interprétée comme un précédent pour d'autres fins que celles propres à la convention ; de telles précisions n'avaient pas été jugées utiles dans le Protocole de Vienne.

Le for unique

Une autre disposition insérée à l'article 13(h) de la Convention de Paris, et figurant aussi dans la Convention de Vienne révisée [nouvel article XI(4)] oblige les législateurs nationaux à veiller à ce qu'un seul tribunal soit compétent pour traiter d'un accident déterminé.

Cette disposition a pour but de faciliter la distribution d'enveloppes fermées sans avoir à régler des différends de juges. Elle permet aussi aux États de sélectionner d'emblée le tribunal le plus à même de faire face à un grand nombre de demandes : pour la Belgique par exemple, c'est le Tribunal de première instance de Bruxelles qui a été choisi, même s'il n'existe aucune installation nucléaire dans son ressort, parce qu'il dispose des meilleurs moyens logistiques et peut traiter des dossiers dans les deux principales langues du pays.

L'action de l'État pour le compte de ses ressortissants

Si l'instauration d'un for unique avait été inspiré aux rédacteurs de la Convention de Vienne révisée par les Parties à la Convention de Paris qui l'ont introduite dans « leur » convention a posteriori, le nouvel article XI.A de la Convention de Vienne a, quant à lui, innové en obligeant les Parties contractantes à permettre aux États d'intenter des actions au nom de leurs ressortissants ou de personnes ayant leur résidence sur leur territoire, pour autant que ces personnes y aient consenti. Une disposition similaire est introduite dans l'article 13(g) de la Convention de Paris. Elle est de nature à grandement faciliter la représentation des victimes qui, sans cela, hésiteraient à plaider devant des tribunaux étrangers, avec tous les frais, problèmes de langue, de tradition et de procédure judiciaire que cela représente.

B.2.i. La solidarité

L'article 5(d) de la Convention de Paris règle la situation dans laquelle plusieurs exploitants sont responsables du même dommage [nucléaire]. Cet article posait, en tous cas dans son texte français, un problème résultant d'une traduction française littérale de l'expression « *joint and several liability* », ce qui donnait une responsabilité « solidaire et cumulative » à tout le moins ambiguë : quelle était la portée de cette solidarité, les débiteurs étaient-ils tenus chacun pour le tout ou pouvaient-ils opposer l'exception de discussion et de division ? Le nouveau libellé de l'article 5(d) lève ce doute en ne retenant que le terme « solidaire ». Chaque exploitant peut donc se voir réclamer la totalité du dommage, libre à lui de réclamer le montant dépassant celui de sa propre responsabilité à l'autre exploitant responsable. Par propre responsabilité, il ne faut pas entendre ici nécessairement le montant fixé à son égard par la législation applicable en vertu de l'article 7(a), mais bien sa part de responsabilité réelle dans le dommage, laquelle pourrait ne pas être nécessairement le fruit d'une simple division par le nombre d'exploitants concernés, mais le résultat d'une étude de causalité ou d'accords contractuels antérieurs ou postérieurs à l'accident, dès lors et à condition que ces éléments n'aient aucune conséquence sur le montant total de l'indemnisation disponible pour les victimes. Ce raisonnement n'a évidemment de sens que pour les accidents nucléaires dont le montant des dommages est inférieur à la somme des montants de responsabilité des exploitants impliqués.

La CP révisée perpétue sur ce plan l'exception faite lorsque le dommage nucléaire survient en cours de transport, que ce soit dans un moyen de transport unique ou une installation de stockage intermédiaire unique, en limitant le montant total de responsabilité au montant le plus élevé fixé pour un des exploitants en vertu de l'article 7.

En aucun cas, comme dans le régime antérieur, le montant final de la responsabilité de l'exploitant ne peut dépasser celui qui le concerne en vertu de l'article 7.

B.2.j) Les autres dispositions modifiées

Le Protocole d'amendement de la Convention de Paris comprend diverses autres dispositions : il s'agit bien sûr de modifications consécutives à l'adoption de nouvelles définitions ou à la renumérotation de certains articles ; elles comprennent aussi des modifications plus techniques, comme l'exclusion des définitions du droit national et de la législation nationale, les règles de conflit de loi [article 14], une réserve relative à l'application des règles générales du droit international public [article 16 bis], une légère simplification du mode de règlement des différends [article 17], l'organisation de consultations quinquennales entre Parties [article 22], l'adaptation des clauses finales à la pratique actuelle des traités [articles 18, 19, 20, 23 et 24].

C. La Convention complémentaire de Bruxelles¹⁶ (CCB)

C.1 *Les principes de base*

La révision de la Convention complémentaire de Bruxelles n'a finalement pas été aussi approfondie que celle de la Convention de Paris : ses grands principes sont restés inchangés, tout comme ses relations avec la Convention de Paris et son champ d'application géographique.

C.1.a. *Aux origines*

La Convention complémentaire de Bruxelles est née du constat que les montants de responsabilité susceptibles d'être mis à la charge de l'exploitant étaient sans rapport avec les conséquences d'un accident grave. Dès le 31 janvier 1963, 13 des Parties à la Convention de Paris ont donc adopté cet instrument complémentaire.

C.1.b. *La complémentarité et ses limites*

Cette complémentarité se manifeste dès son article 1^{er} – laissé intact lors de la révision – qui précise que le régime institué par la CCB est soumis aux dispositions de la Convention de Paris. Par voie de conséquence – et l'article 19 de la CCB, non révisé, le stipule expressément-, un État ne peut devenir ou rester Partie à la CCB que s'il est Partie à la CP.

En cas d'accident nucléaire entraînant des dommages nucléaires dont la responsabilité incombe à un exploitant relevant de la Convention de Paris et dont le montant dépasse celui de la couverture offerte par ledit exploitant, la CCB est actionnée sur la base des définitions et mécanismes de la Convention de Paris, avec toutefois deux exceptions :

- la CCB ne s'applique qu'aux installations à usage pacifique ;

Pour éviter que cette disposition ne donne lieu à contestation, chaque Partie communique au dépositaire de la CCB, au titre de l'article 13, la liste des installations nucléaires à usage pacifique situées sur son territoire. Cet article n'a pas subi de modification de substance.

- le champ d'application de la CCB se limite au territoire des Parties contractantes de la CCB ;

Certes, le territoire visé a lui aussi été étendu à la zone économique exclusive d'une Partie contractante et au plateau continental d'une telle Partie à l'occasion de l'exploitation ou de l'exploration dudit plateau. Il n'en demeure pas moins que les États, même Parties à la CP, qui ne sont pas Parties à la CCB, restent exclus du bénéfice de cette dernière [article 2].

16. Le Protocole du 12 février 2004 portant modification de la Convention de Bruxelles est disponible sur le site Internet de l'AEN à l'adresse suivante : www.nea.fr/html/law/brussels_supplementary_convention.pdf.

C.1.c. Le fondement de l'intervention : solidarité et non responsabilité

Le débat n'a pas du tout porté, comme lors des prémices de la révision de la Convention de Vienne elle-même, sur l'imputation aux États d'une éventuelle responsabilité en tant que détenteur du pouvoir d'autorisation et de surveillance d'installations s'avérant défailtantes.

L'article 3(c) continue donc à stipuler que la législation de chaque Partie contractante doit :

- soit prévoir que la responsabilité de l'exploitant n'est pas inférieure à EUR 1,5 milliard (sauf augmentation en vertu de l'article 12 bis) ;
- soit prévoir que lorsque la responsabilité de l'exploitant est limitée à EUR 700 millions (ou au montant supérieur fixé par le même législateur), les fonds publics alloués tant par l'État de l'installation que par l'ensemble des Parties contractantes sont alloués à un autre titre que la couverture de responsabilité de l'exploitant.

C.2 Les modifications apportées à la CCB

Les modifications apportées à la CCB revêtent donc plutôt un caractère technique. Elles ont notamment eu pour but de concilier la CCB avec l'existence de régimes de responsabilité illimitée, afin d'éviter que l'intervention de la tranche internationale ne soit retardée jusqu'à l'épuisement total des moyens de l'exploitant : l'appel de la tranche internationale dépend désormais, en vertu du texte même de la convention, du franchissement du seuil de EUR 1,2 milliard et non de l'épuisement de la couverture de l'exploitant. Le texte de la convention a ainsi rejoint les déclarations faites par le passé par les Parties pour ne pas pénaliser les régimes les plus généreux.

C.2.a. Les montants

Les montants offerts par cette convention ont déjà été évoqués plus haut ; ils le sont sous le même régime que ceux distribués en vertu de la Convention de Paris [article 1, CCB], si ce n'est qu'ils sont réservés aux victimes situées sur le territoire des seules Parties à cette Convention complémentaire, sous réserve de l'extension déjà décrite au point C.1.c. [article 2, CCB].

C.2.b. La structure

La structure en trois tranches est maintenue par l'article 3(b), tout en subissant les adaptations requises par l'introduction du *phasing-in* ou de la garantie de l'État :

- la tranche due au titre de la Convention de Paris et dont le montant est d'au moins EUR 700 millions, à la charge de l'exploitant responsable [ou de l'État appelé à intervenir en cas de défaillance de ce dernier, en vertu de l'article 10(c) CP, ou encore de l'État ayant recours au *phasing-in* en vertu de l'article 21(c) CP, auquel cas son adhésion à la CCB est subordonnée à la couverture de la différence entre le montant réduit et EUR 700 millions] ;
- suivie de la tranche de l'État de l'installation, allant de EUR 500 millions à zéro, selon le choix du législateur national d'alourdir ou non au delà de EUR 700 millions la couverture que doit offrir l'exploitant, et enfin ;

- une tranche internationale, fournie conjointement par toutes les Parties, et s'élevant à EUR 300 millions.

C.3.c. Des pistes sans lendemain

Lors des négociations à Vienne, d'autres sources de financement complémentaires, comme par exemple l'institution de pools volontaires auxquels auraient contribué les exploitants en fonction, soit du nombre de réacteurs en service, soit de la puissance installée, ont été envisagées.

C.3.d. Le calcul des contributions

On notera un nouvel équilibre dans le mode de calcul des contributions des Parties contractantes : autrefois, ces contributions étaient calculées à concurrence de 50 % sur la base du produit national brut (PNB) et de 50 % sur la base de la puissance thermique nucléaire installée. Désormais, ce sera à concurrence de 35 % sur la base du produit intérieur brut (PIB) et de 65 % sur la base de la puissance thermique [article 12, CCB].

Ce nouveau rapport est le fruit d'une négociation politique marquée par le souci de concilier l'application du principe pollueur/payeur, lequel n'a ici qu'une pertinence réduite, s'agissant de fonds publics (on devrait plutôt parler de donneur d'autorisation/payeur) avec la perpétuation d'un principe de solidarité entre Parties dotées ou non d'installations nucléaires. Quant au remplacement du PNB par le PIB, il découle du souci d'utiliser la nomenclature la plus adéquate des comptes nationaux, l'ancien PNB perdant de sa fiabilité entre les États membres de l'Union européenne dont les échanges intracommunautaires deviennent difficiles à chiffrer.

C.3.e. La variabilité de la tranche internationale

Enfin, si, dans la CCB originale, la tranche internationale était fixe, quel que soit le nombre de Parties [article 3(b)(iii) CCB], un nouvel article 12 bis permet désormais, par une extrapolation de la formule de l'article 12, d'augmenter la tranche internationale au prorata des PIB et des installations nucléaires apportées aux « paniers » existants par une nouvelle Partie. L'effet attendu reste restreint en termes financiers, à moins que de nombreux États dotés d'installations nucléaires ne ratifient la CCB ; la nouvelle formule est toutefois beaucoup plus satisfaisante sur les plans politique et intellectuel : d'une part, le prosélytisme des Parties à la CCB ne peut plus être suspecté d'avoir pour but de réduire les contributions des Parties, d'autre part, l'augmentation du risque résultant de nouvelles adhésions est compensé par une augmentation de la troisième tranche.

Ce mécanisme offre enfin une consolation face au relativement faible accroissement de la troisième tranche par rapport aux deux autres. La troisième tranche ne représente en effet plus que 20 % du total des fonds disponibles, contre 40 % avant révision, ce qui s'explique par l'augmentation substantielle de la contribution de l'État doté du plus grand nombre d'installations nucléaires, notamment de par la nouvelle pondération des facteurs retenus à l'article 12 qui aboutissent à faire supporter par une seule Partie près de 40 % de la tranche. Ce même écueil avait été rencontré à Vienne lors de la mise au point du financement de la CRC ; l'impact de facteurs de pondération encore plus marqués y est compensé par l'introduction d'un mécanisme de plafonnement des contributions.

C.3.f. La réciprocité

La notion de réciprocité apparaît dans plusieurs dispositions de la convention révisée. Elle frappe d'abord des États non-Contractants :

L'article 2(a)(iv) de la Convention de Paris, déjà invoqué plus haut, introduit une réciprocité au niveau du champ d'application géographique en fixant les conditions auxquelles le bénéfice de la convention peut être étendu à des dommages subis dans des États non-Contractants disposant d'installations nucléaires et offrant eux-mêmes une réciprocité fondée sur une législation d'effet équivalent. L'article 7(g) précise cette réciprocité sur le plan de l'indemnisation, en permettant à une Partie de limiter le montant disponible en faveur d'un tel État s'il devait s'avérer que la législation de ce dernier n'offre pas des avantages réciproques d'un montant équivalent.

Chaque Partie, si elle est tenue par le principe de réciprocité fixé à l'article 2(a)(iv) (sous réserve de la réunion effective des conditions requises), reste donc libre au titre de l'article 7(g), de donner ou non à cette réciprocité un effet sur le plan du montant disponible pour les États non-Contractants. Il reste à voir de quelle façon les Parties feront usage de cette faculté dont l'exercice n'est évidemment pas sans effet quant au rythme de l'épuisement des fonds de Paris et donc quant au moment de l'appel à la Convention complémentaire de Bruxelles.

Enfin, la réciprocité pourrait aussi trouver à s'appliquer à l'égard de certains États Parties à la fois à la Convention de Vienne et au Protocole commun. Même dans l'hypothèse d'une adhésion de certains de ces derniers à la Convention de Vienne révisée, la différence des montants offerts par les deux systèmes pourrait susciter l'émission par certaines Parties de réserves au titre de l'article 18 de la Convention de Paris. Une réserve de cet ordre pourrait aussi viser les dommages subis dans d'autres territoires auxquels une Partie contractante aurait étendu le champ d'application de sa législation au titre de l'article 2(b).

Toutefois, même entre Parties, le relèvement du montant de responsabilité de l'exploitant au plus grand dénominateur commun n'a pas permis d'éliminer toute disparité et laisse donc la porte ouverte à la réciprocité.

En effet, lorsque des Parties adoptent un régime de responsabilité illimitée, la règle de non-discrimination figurant à l'article 14 de la convention ne peut plus raisonnablement s'appliquer. L'article 15(b) de la Convention de Paris qui autorisait la soumission « à des conditions particulières » de la réparation de dommages au delà du montant original de cinq millions DTS ne visait que la mise en jeu de fonds publics. L'article 15(b), révisé, fait disparaître ce critère et permet donc l'application du principe de réciprocité au montant mis à la charge de l'exploitant au delà de EUR 700 millions. Après application de la Convention complémentaire de Bruxelles, l'autorisation de déroger à la règle de non-discrimination trouvera à s'appliquer au-delà de EUR 1,5 milliard. Cette discrimination ne pourra s'appliquer ni à l'égard d'États dépourvus d'installations nucléaires, ni à l'égard d'États visés à l'article 2(a)(ii) ou (iv) ou de Parties visées à l'article 2(a)(i) et offrant la réciprocité, que ce soit au titre d'une responsabilité illimitée ou dans la mesure de montants plus élevés que le minimum inscrit dans la Convention. Ces principes d'application de la réciprocité sont coulés dans la Recommandation relative à l'application du principe de réciprocité aux fonds utilisés pour la réparation des dommages nucléaires adoptée par les Parties contractantes au cours de la Conférence sur la révision de la Convention de Paris et de la Convention complémentaire de Bruxelles, et figurant à l'annexe III de l'Acte final de cette Conférence daté du 12 février 2004.

Le principe de réciprocité suscite parfois des critiques ; il faut toutefois y voir aussi un facteur d'émulation entre tous les États acteurs, qu'ils soient ou non Parties aux conventions internationales sur la responsabilité civile nucléaire.

C.3.g. Les autres dispositions modifiées

Le Protocole d'amendement de la CCB comprend diverses autres dispositions : il s'agit bien sûr de modifications consécutives à la modification de la Convention de Paris comme l'adaptation :

- des articles 6 et 7 aux nouvelles règles de prescription ;
- de l'article 5(a) étendant le droit de recours des Parties contractantes intervenant au titre de l'article 3(b) et (g) aux cas où l'exploitant a un tel droit en vertu de l'article 6(f) de la CP ;
- de l'article 14(b) pour refléter l'impossibilité d'exclure les cataclysmes naturels de caractère exceptionnel ; ou
- à la renumérotation de certains articles.

Elles comprennent aussi des modifications plus techniques, comme :

- la suppression de l'article 4 qui constituait une transposition superflue aux fonds publics des règles de solidarité contenues dans l'article 5(d) de la CP ;
- une légère simplification du mode de règlement des différends [article 17 CP] et ;
- l'adaptation des clauses finales à la pratique actuelle des traités [articles 18, 20, 21 et 25 CP].

C.3.h. Une passerelle vers la Convention sur la réparation complémentaire (CRC)

La Convention sur la réparation complémentaire conclue à Vienne a dès l'origine pris en considération la possibilité de se surimposer à des Conventions « régionales », qu'elles existent déjà comme la CCB ou qu'elles soient au stade de la conception. Les Parties à la CCB n'ont pas voulu exclure cette possibilité. Toutefois, les fonds de la CCB étant par définition réservés aux seules Parties contractantes, l'utilisation éventuelle des fonds de la troisième tranche pour satisfaire aux obligations « d'un autre accord international » (voir la CRC) est subordonnée par le nouvel article 14(d), à l'accord de toutes les Parties contractantes à la CCB. En d'autres termes, toutes les Parties devraient ratifier simultanément la CRC. Une telle démarche n'est cependant envisageable que le jour où la CRC aura attiré de nombreux autres États dotés de nombreuses installations nucléaires, sans quoi le risque de voir les fonds publics appelés par un plus grand nombre de Parties augmenterait sans être pour autant compensé par la perspective d'un meilleur retour.

Voilà donc le moment opportun d'évoquer brièvement cette autre convention complémentaire.

D. La Convention sur la réparation complémentaire (CRC)

Une comparaison entre la CRC et la CCB est-elle vraiment pertinente ? La CRC est certes présentée comme éventuellement complémentaire à des instruments de solidarité régionale, son article XII(a) reconnaissant expressément de tels mécanismes, qu'il s'agisse pour des Parties de se rassembler pour répondre à leurs obligations « nationales » ou d'offrir un autre financement complémentaire échappant au champ de la CRC. Il faut rester conscient du fait que la plupart des Parties à la CCB ont fait valoir qu'elles s'imaginent mal participer à deux conventions complémentaires dont les mécanismes, les clés de répartition et les bénéficiaires seraient différents.

La CCB présente l'avantage de se rattacher à un régime unique, celui de la CP. La CRC s'ouvre non seulement aux Parties aux Conventions de Vienne et de Paris, mais aussi à des Parties ayant développé des législations apparentées, certes, mais présentant plus de risques de divergences.

Intrinsèquement, la CCB offre des seuils clairs pour ses trois tranches, même si les deux premières peuvent se confondre. De plus, le montant de EUR 1,5 milliard est offert dès l'entrée en vigueur du protocole modificatif et ne peut qu'accroître avec de nouvelles Parties.

La CRC présente dès le départ une formule ouverte. Elle nécessite pour entrer en vigueur au moins cinq Parties et 400 000 unités de puissance nucléaire [article XX, CRC]. Mais, même si les principaux États en termes de puissance installée devaient y adhérer, la CRC n'offrirait guère que EUR 360 millions (= DTS 300 millions), notamment par l'effet d'un mécanisme plafonnant l'intervention des États potentiellement les plus gros contributeurs [article IV(c), CRC].

Enfin, la CRC prévoit une répartition des fonds disponibles pour moitié de façon égale entre toutes les victimes éligibles et pour moitié au profit des seules victimes se trouvant en dehors de l'État de l'installation [article XI(1), CRC]. Ce mécanisme n'est annulé que si l'État de l'installation « offre » au titre de sa législation nationale au moins EUR 720 millions (= DTS 600 millions) [article XI(2), CRC].

En conclusion, si les États dépourvus d'installations nucléaires voient favorablement une CRC qui

- privilégie l'indemnisation des dommages subis hors des frontières de l'État de l'installation [article XI, CRC] ; et
- les exonère ou réduit considérablement leurs contributions en utilisant un système de contributions donnant une pondération de 90 % à la puissance nucléaire installée [article IV(a)(i) CRC] et de 10 % au barème de contribution aux Nations Unies [article IV(a)(ii), CRC] ;

le résultat final serait malgré tout globalement décevant. D'autres États, dotés d'installations nucléaires et dès lors contributeurs potentiels, ont marqué à l'égard de la CRC une réticence en raison du fait que cette dernière octroie un traitement préférentiel aux dommages subis hors des frontières de l'État de l'installation responsable, une discrimination difficile à justifier auprès de leurs Parlements nationaux. Toutefois, l'effort demandé aux Parties à la CP pour échapper à cette discrimination ne s'élève jamais qu'à EUR 20 millions, plus une marge pour échapper aux fluctuations du DTS.

E. Conclusions

Nous sommes donc arrivés à la fin d'un long processus de négociations internationales qui se traduisent maintenant peu à peu en législations nationales. La Convention de Vienne révisée est entrée en vigueur le 4 octobre 2003, entre l'Argentine, Bélarus, la Lettonie, le Maroc et la Roumanie.

Les pessimistes se demanderont pourquoi, au départ de trois conventions (CP, CV, CCB), nous en aurons bientôt cinq (CPR, CV, CVR, CRC, CCB), les Conventions de Vienne révisée et non révisée étant sans doute appelées à cohabiter quelque temps. Ils regretteront aussi que quelques anciens problèmes épineux n'aient pas pu être réglés en temps utile, comme celui du paradoxe des biens sur le site de l'installation ou que d'autres questions plus simples n'aient pas été traitées de façon expresse, comme le sort des installations militaires. Ils diront aussi que l'on a manqué d'esprit prospectif en n'évoquant pas les installations de fusion nucléaire et que déjà s'élèvent des controverses sur certains aspects du champ d'application géographique. On peut aussi regretter que la réciprocité, un concept à l'antithèse de conventions internationales multilatérales, se soit infiltrée à des degrés divers dans chaque instrument. Sans doute d'ailleurs personne n'a-t-il mesuré pleinement l'impact de réciprocités à géométries variables dans le contexte opérationnel d'un sinistre majeur.

Les optimistes constateront que les nouveaux instruments sont tous marqués par un relèvement substantiel des couvertures offertes et ce malgré un contexte difficile tant au niveau du secteur de l'assurance que dans le chef des pouvoirs publics. Qui plus est, ce résultat a pu être obtenu dans un monde où l'avenir de l'industrie nucléaire présente, même parmi les Parties contractantes, une variété de situations exceptionnelle.

Au delà des montants, des améliorations substantielles sont apportées,

Pour la CPR et la CVR :

- aux délais de prescription désormais allongés ;
- à la limitation des clauses d'exonération ;
- au sort des victimes sur le territoire d'États non-contractants ;
- à la clarification de la juridiction compétente ;
- à la couverture des dommages à l'environnement ;
- avec le principe du for unique.

Pour la CPR :

- à la liste des installations visées ;
- à l'objectivation des responsables de transports.

Pour toutes les conventions :

- à l'intégration de systèmes de responsabilité illimitée.

Pour les Conventions complémentaires :

- au respect du principe pollueur/payeur dans les clés de contribution des conventions complémentaires.

La Convention de Vienne révisée est déjà entrée en vigueur, et la Convention de Paris ne devrait pas trop tarder à la suivre. En effet, les Parties également membres de l'Union européenne ont été invitées à déposer simultanément leurs instruments de ratification, et ce au plus tard à la fin de l'année 2006. Le respect de ce calendrier est important, dès lors qu'il permettra de justifier « l'exception nucléaire » dans plusieurs dispositions de droit communautaire.

Nous pourrons alors faire le point des choix qui auront été exercés par chaque Partie pour les dispositions optionnelles ouvertes par les Protocoles.

Combien de Parties adopteront-elles des montants de base supérieurs à EUR 700 millions ou un régime de responsabilité illimitée ?

La responsabilité illimitée ne va-t-elle pas devenir un jour la règle, les conventions se bornant à régir les montants à couvrir par l'assurance et des mécanismes d'assistance financière à titre infiniment subsidiaire ?

Jugeront-elles utile de définir la mesure dans laquelle les dommages décrits à l'article 1(vii)(3) à (6), sont couverts ?

Comment fixeront-elles des montants inférieurs à EUR 700 millions pour les transports et les installations à faible risque ?

Combien édicteront des délais de prescription plus longs que ceux prévus à l'article 8 ?

Quelles limites seront mises aux éléments du dommage autres que ceux aux personnes et aux biens ?

La Convention sur la réparation complémentaire des dommages nucléaires entrera-t-elle en vigueur un jour ?

Au delà de ces questions qui feront la joie des spécialistes de droit international et de droit comparé, je retiendrai surtout une certaine forme de consécration d'un système et de principes qui, en dépit de révolutions géopolitiques majeures, a réussi à rester pertinent pendant près de 45 ans et le restera sans doute encore longtemps.