

Affaires juridiques

ISBN 92-64-2318-6

Le droit nucléaire international après Tchernobyl

© OCDE 2006
NEA n° 6147

AGENCE POUR L'ÉNERGIE NUCLÉAIRE
ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements de 30 démocraties œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, la Corée, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions de l'OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues de l'OCDE ou des gouvernements de ses pays membres.

L'AGENCE POUR L'ÉNERGIE NUCLÉAIRE

L'Agence de l'OCDE pour l'énergie nucléaire (AEN) a été créée le 1^{er} février 1958 sous le nom d'Agence européenne pour l'énergie nucléaire de l'OECE. Elle a pris sa dénomination actuelle le 20 avril 1972, lorsque le Japon est devenu son premier pays membre de plein exercice non européen. L'Agence compte actuellement 28 pays membres de l'OCDE : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, la République de Corée, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission des Communautés européennes participe également à ses travaux.

La mission de l'AEN est :

- d'aider ses pays membres à maintenir et à approfondir, par l'intermédiaire de la coopération internationale, les bases scientifiques, technologiques et juridiques indispensables à une utilisation sûre, respectueuse de l'environnement et économique de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques ; et
- de fournir des évaluations faisant autorité et de dégager des convergences de vues sur des questions importantes qui serviront aux gouvernements à définir leur politique nucléaire, et contribueront aux analyses plus générales des politiques réalisées par l'OCDE concernant des aspects tels que l'énergie et le développement durable.

Les domaines de compétence de l'AEN comprennent la sûreté nucléaire et le régime des autorisations, la gestion des déchets radioactifs, la radioprotection, les sciences nucléaires, les aspects économiques et technologiques du cycle du combustible, le droit et la responsabilité nucléaires et l'information du public. La Banque de données de l'AEN procure aux pays participants des services scientifiques concernant les données nucléaires et les programmes de calcul.

Pour ces activités, ainsi que pour d'autres travaux connexes, l'AEN collabore étroitement avec l'Agence internationale de l'énergie atomique à Vienne, avec laquelle un Accord de coopération est en vigueur, ainsi qu'avec d'autres organisations internationales opérant dans le domaine de l'énergie nucléaire.

AVERTISSEMENT

Les informations publiées dans ce recueil n'engagent pas la responsabilité de l'Organisation de coopération et de développement économiques

© OCDE 2006

Toute reproduction, copie, transmission ou traduction de cette publication doit faire l'objet d'une autorisation écrite. Les demandes doivent être adressées aux Éditions de l'OCDE rights@oecd.org ou par fax (+33-1) 45 24 13 91. Les demandes d'autorisation de photocopie partielle doivent être adressées directement au Centre français d'exploitation du droit de copie, 20 rue des Grands Augustins, 75006 Paris, France (contact@cfcopies.com).

AVANT-PROPOS

L'accident qui a eu lieu le 26 avril 1986 à la centrale nucléaire de Tchernobyl en Ukraine allait marquer un tournant décisif dans le développement du droit nucléaire international au cours des deux décennies suivantes.

Dans les six mois qui ont suivi l'accident, une Convention sur la notification rapide d'un accident nucléaire ainsi qu'une Convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique ont été négociées et adoptées sous les auspices de l'Agence internationale de l'énergie atomique. En 1988, a été adopté un Protocole commun créant un lien entre les deux régimes internationaux de responsabilité civile nucléaire existants. 1994 a vu l'adoption d'une Convention établissant les références internationales en matière de sûreté nucléaire, suivie d'une Convention sur la sûreté de la gestion du combustible usé et des déchets radioactifs en 1997. Les régimes internationaux existants régissant la responsabilité pour les dommages nucléaires ont été renforcés de façon importante et un nouveau régime global a été établi.

L'objectif de ce recueil, publié conjointement par l'Agence de l'OCDE pour l'énergie nucléaire et l'Agence internationale de l'énergie atomique, est de fournir une analyse approfondie de chacun de ces instruments, en décrivant les progrès déjà accomplis et en identifiant les domaines dans lesquels des améliorations restent souhaitables. Il reproduit un certain nombre d'articles déjà publiés dans le *Bulletin de droit nucléaire* de l'OCDE/AEN ainsi que de nouvelles études. Le recueil offre aussi un récapitulatif des mesures concrètes adoptées par les organisations internationales respectives chargées de soutenir ce cadre juridique international.

TABLE DES MATIÈRES

Avant-propos	3
Aperçu général du cadre juridique international régissant l'utilisation sûre et pacifique de l'énergie nucléaire – Quelques mesures pratiques, par J. Rautenbach, W. Tonhauser et A. Wetherall	7
Le droit international de la responsabilité civile nucléaire : l'après Tchernobyl, par J. Schwartz	41
Les dures leçons de l'expérience : l'accident de Tchernobyl a-t-il contribué à améliorer le droit nucléaire ?, par N. Pelzer	81
Les Conventions de l'AIEA sur la notification rapide d'un accident nucléaire et sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique, par B. Moser	133
Le Protocole commun relatif à l'application de la Convention de Vienne et de la Convention de Paris : une passerelle entre les deux conventions sur la responsabilité civile pour les dommages nucléaires, par O. von Busekist	145
La Convention sur la sûreté nucléaire, par O. Jankowitsch-Prevor	175
Le Protocole d'amendement de la Convention de Vienne de 1963, par V. Lamm	191
La Convention sur la réparation : sur la voie d'un régime mondial permettant de faire face à la responsabilité et à l'indemnisation des dommages nucléaires, par B. McRae	211
La Convention commune sur la sûreté de la gestion du combustible usé et sur la sûreté de la gestion des déchets radioactifs, par W. Tonhauser et O. Jankowitsch-Prevor	227
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 R. Dussart-Desart	243

Aperçu général du cadre juridique international régissant l'utilisation sûre et pacifique de l'énergie nucléaire – Quelques mesures pratiques –

par Johan Rautenbach, Wolfram Tonhauser et Anthony Wetherall*

Introduction

L'accident survenu le 26 avril 1986, dans la tranche 4 de la centrale nucléaire de Tchernobyl dans l'ex-République ukrainienne de l'Union des républiques socialistes soviétiques, près des frontières actuelles du Bélarus, de la Fédération de Russie et de l'Ukraine, a été classé à l'époque comme étant le plus grave de l'histoire du nucléaire¹. Vingt ans après, on continue encore d'évaluer ses conséquences sanitaires, environnementales et socio-économiques en vue d'apporter des réponses explicites et fiables².

De plus, d'un point de vue juridique, l'accident a mis en avant certaines graves carences et lacunes des normes juridiques et réglementaires internationales qui avaient été élaborées pour régir l'utilisation sûre et pacifique de l'énergie nucléaire. Parallèlement, il a fait apparaître clairement que « la sûreté nucléaire [devait] être au premier plan des préoccupations de la communauté

* M. Johan Rautenbach est Directeur du Bureau des affaires juridiques de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), M. Wolfram Tonhauser est chef de la Section du droit nucléaire et du droit des traités et Anthony Wetherall est juriste dans ce bureau. Les vues exprimées dans le présent article sont celles des auteurs et ne représentent pas nécessairement celles de l'AIEA.

1. Voir le document de l'AIEA intitulé « *Ten years after Chernobyl: What do we really know?* », IAEA/PI/A51E.
2. Voir notamment le Forum Tchernobyl qui a été créé en 2003 par l'AIEA en collaboration avec la Banque mondiale, la FAO, le BCAH, l'OMS, le PNUD, le PNUE et l'UNSCEAR, ainsi que des représentants du Bélarus, de la Fédération de Russie et de l'Ukraine et dont l'objectif est de parvenir à un consensus dûment fondé sur les répercussions de l'accident. Ses conclusions ont été présentées lors de la conférence intitulée « Tchernobyl : regarder en arrière pour aller de l'avant », qui a été organisée par l'Agence au nom du Forum en septembre 2005, à Vienne, puis publiées sous forme abrégée avec des recommandations concrètes. On trouvera un lien vers le rapport abrégé du Forum intitulé « *Chernobyl's Legacy: Health, Environmental and Socio-economic Impacts and Recommendations to the Governments of Belarus, the Russian Federation and Ukraine* » (L'héritage de Tchernobyl : impacts sanitaires, environnementaux et socio-économiques et recommandations aux gouvernements du Belarus, de la Fédération de Russie et de l'Ukraine), IAEA, Septembre 2005, à l'adresse suivante : www.iaea.org/NewsCenter/Focus/Chernobyl.

internationale » et a fini par inciter certains à demander « la création d'un régime international pour la sûreté du développement de [l'énergie nucléaire] » sous les auspices de l'AIEA³.

En dépit de tous ses effets dévastateurs, l'accident a en fait sonné l'alarme pour la communauté nucléaire internationale et ouvert une nouvelle ère dans la coopération nucléaire internationale dans laquelle se sont impliqués des États qui jusque-là étaient éloignés de l'électronucléaire, tant sur le plan géographique que technologique. Pour tenter d'atténuer les craintes du public et des instances politiques quant à l'utilisation de l'atome comme source d'énergie viable, la communauté nucléaire internationale s'est efforcée de regagner leur confiance dans la sûreté de l'énergie nucléaire, essentiellement par le biais de l'AIEA, en s'employant d'urgence à combler les principales lacunes du cadre juridique international en vigueur que l'accident avait fait ressortir.

Nombreux sont les documents qui ont été écrits sur les dispositions de fond des différents instruments internationaux qui forment ce cadre juridique et qui ont été élaborés sous les auspices de l'AIEA depuis l'accident de Tchernobyl, il y a 20 ans, ainsi que sur l'historique de leurs négociations, aussi le présent document ne décrit-il que brièvement leur contenu et le contexte qui a conduit à leur élaboration. Toutefois, plus important encore, il souligne quelques mesures pratiques qui ont été prises depuis l'accident, aussi bien par l'AIEA que par la communauté internationale, afin d'étayer ce cadre. En outre, il présente quelques-uns des défis actuels à relever et, dans une section intitulée « Perspectives », examine brièvement certaines initiatives multilatérales prises récemment dans le domaine nucléaire et leurs répercussions possibles sur l'évolution future du droit nucléaire.

Partie I. Aperçu du cadre juridique international et mesures pratiques

Les activités de la communauté internationale dans le domaine de la sûreté nucléaire ont évolué de manière radicale depuis les premières années de l'AIEA. Avant l'accident de Tchernobyl, il n'y avait notamment pas grand-chose en termes d'engagements internationaux juridiquement contraignants. La sûreté des centrales nucléaires était différente à cet égard de la sûreté aérienne ou de la sûreté maritime, domaines dans lesquels existaient depuis longtemps des règles internationales contraignantes. Il n'y avait là rien de surprenant : contrairement aux avions ou aux navires, les centrales sont fixes et fermement ancrées dans la juridiction nationale d'un État.

Toutefois, compte tenu des graves conséquences transfrontières de l'accident, la communauté internationale a cessé de considérer que la sûreté des centrales nucléaires relevait uniquement des autorités nationales, ce qui a suscité un vif intérêt pour le maintien d'un niveau élevé de sûreté dans le monde et a finalement abouti à la création et au développement progressif de l'actuel « régime global de sûreté nucléaire ». Il est juste de dire que l'AIEA a été à l'avant-garde de cette « révolution » et qu'elle a en fait fixé le cadre des efforts déployés en coopération pour mettre en place et renforcer ce régime global qui, en un mot, est basé sur quatre éléments principaux : premièrement, l'adoption des instruments juridiques internationaux contraignants et non contraignants qui ont été élaborés depuis l'accident et une large adhésion à ces instruments ; deuxièmement, un ensemble exhaustif de Normes de sûreté nucléaire regroupant les bonnes pratiques qui servent de références pour le niveau élevé de

3. Voir les déclarations faites le 24 septembre 1986 par MM. R. Reagan, Président des États-Unis d'Amérique [document de l'AIEA GC(SPL.I) OR.1, par. 82] et M.S. Gorbatchev, Secrétaire général du Comité central du parti communiste de l'URSS à la session spéciale de la Conférence générale [document de l'AIEA GOV/INF/497, 20 Mai 1986], respectivement. Voir aussi le document de l'AIEA GC(SPL.I)/8.

sûreté requis pour toutes les activités nucléaires⁴ ; troisièmement, un ensemble d'examens et de services consultatifs de sûreté internationaux reposant sur ces normes ; quatrièmement, la mise en place, au niveau national, des infrastructures juridiques et réglementaires nécessaires à l'application de mesures de sûreté strictes comme, par exemple, la création d'autorités de réglementation nucléaires nationales techniquement compétentes et indépendantes. En outre, une communauté mondiale d'experts de réseaux de sûreté autonomes dotés de connaissances et d'une expérience spécialisées s'est constituée pour faciliter l'amélioration continue de la sûreté et l'apprentissage mutuel.

1. Préparation et conduite des interventions d'urgence

Bien que l'on soit parvenu à la conclusion que les travaux menés sous les auspices de l'AIEA vers le milieu des années 60 en vue de l'adoption d'un projet d'accord multilatéral sur l'assistance en cas d'urgence étaient irréalisables⁵ à la suite de l'accident nucléaire survenu à la centrale de Three Mile Island (TMI), aux États-Unis d'Amérique en 1979, il y a eu, sous l'action de l'AIEA, un net regain d'intérêt pour une coopération internationale en cas d'accident nucléaire⁶. Si les avantages d'un accord multilatéral contraignant dans ce domaine ont toujours été reconnus, on a néanmoins pensé que sa négociation prendrait du temps et qu'il faudrait d'abord élaborer des normes à caractère recommandatoire, sur lesquelles on pourrait éventuellement se fonder à un stade ultérieur pour la négociation d'un tel instrument⁷.

-
4. En vertu de l'alinéa A.6 de l'article III de son Statut, l'AIEA a pour attributions d'établir ou d'adopter des normes de sûreté destinées à protéger la santé et à réduire au minimum les dangers auxquels sont exposés les personnes et les biens et de prendre des dispositions pour appliquer ces normes. À ce jour, la collection Normes de sûreté de l'AIEA comprend des publications à caractère réglementaire couvrant la sûreté nucléaire et radiologique, la sûreté du transport et des déchets, la sûreté générale y compris l'infrastructure juridique et gouvernementale relative à la sûreté, la préparation et l'intervention en cas d'urgence, l'évaluation et la vérification et les systèmes de gestion. Comprenant environ 70 normes (plus quelques autres en cours d'élaboration), elle a remplacé la collection Sécurité, dans laquelle figurent plus de 200 publications. Elle est composée des catégories suivantes : 1) les Fondements de sûreté qui, en tant que documents d'orientation, présentent les objectifs, les notions et les principes fondamentaux de sûreté et de protection ; 2) les Prescriptions de sûreté qui établissent les exigences fondamentales auxquelles il doit être satisfait pour assurer la sûreté d'activités ou d'applications particulières ; 3) les Guides de sûreté qui recommandent les actions, conditions ou procédures permettant de satisfaire aux prescriptions de sûreté. Les Guides de sûreté sont publiés sous la responsabilité du Directeur général de l'AIEA, tandis que les Fondements de sûreté et les Prescriptions de sûreté doivent être approuvés par le Conseil des gouverneurs de l'AIEA avant de pouvoir être publiés.
 5. Voir le compte rendu de la réunion du Conseil des gouverneurs de l'AIEA dans le document GOV/OR. 386 (34 à 71), du 24 février 1967.
 6. Avant l'accident de TMI, le rôle de l'AIEA en matière de coordination des activités de planification et de préparation aux cas d'urgence était mineur. Toutefois, en juin 1979, le Conseil des gouverneurs a approuvé les recommandations du Directeur général de l'AIEA visant à inclure dans le programme de sûreté nucléaire de cet organisme des activités relatives à l'échange d'informations sur la sûreté nucléaire et à l'assistance mutuelle d'urgence en cas d'accident radiologique [voir le document GOV/DEC/103(XXII), n° 27, ainsi que le document GOV/1948 de l'AIEA]. Cet accident a aussi abouti à la création d'Équipes d'examen de la sûreté d'exploitation (OSART), en 1982, et d'un Système de notification des incidents (IRS), en avril 1983.
 7. Voir le document GOV/2069/Rev.1 et les paragraphes 16 à 74 du document GOV/OR.588 concernant la résolution présentée conjointement par les gouvernements des Pays-Bas, de la Suède et des États-Unis d'Amérique dans laquelle ceux-ci demandent notamment la convocation d'un « groupe de représentants

Toutefois, ce « stade ultérieur » n'advint en fait que près de 17 ans après l'accident de TMI et après l'accident de Tchernobyl en 1986. L'appel lancé en faveur d'un « régime international » fut exaucé quasi instantanément grâce à un bouleversement du processus d'élaboration des traités du fait de la négociation aboutie en quatre mois, fait sans précédent, d'accords internationaux contraignants pour la notification et l'assistance en cas d'accident nucléaire. Les deux directives internationales de l'AIEA recommandant des procédures en cas d'accident nucléaire qui existaient précédemment⁸ ont été rapidement remplacées par la Convention sur la notification rapide d'un accident nucléaire (Convention sur la notification rapide) et la Convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique (Convention sur l'assistance⁹).

Les conventions imposent aux États, sous forme d'un traité, de notifier les accidents nucléaires ayant ou pouvant avoir des effets transfrontières et de coopérer pour organiser l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique¹⁰. Les obligations auxquelles les États sont tenus en vertu de ces instruments découlent des objectifs de ces derniers qui sont de réduire le plus possible l'impact radiologique (et d'atténuer les conséquences) d'une situation d'urgence et de protéger la vie, les biens et l'environnement. Elles concernent aussi les plans d'urgence, les procédures de notification, la nature des renseignements à communiquer et les conditions générales applicables pour la fourniture d'une assistance.

Si les Conventions sur la notification rapide et l'assistance sont la clé de voûte du cadre juridique international appuyant la coopération et la coordination internationales en cas de situation d'urgence nucléaire ou radiologique, il y a aussi plusieurs types d'événements qui ne relèvent pas

des gouvernements [...] afin d'élaborer une Convention internationale sur la coopération en matière de sûreté nucléaire et l'assistance mutuelle d'urgence en cas d'accident nucléaire [...]. » Voir aussi le rapport du Groupe d'experts qui s'est réuni du 28 juin au 2 juillet 1982 [document GOV/2093 de l'AIEA, du 17 août 1982].

8. Voir les directives sur les événements à notifier, la planification intégrée et l'échange de renseignements en cas de rejet transfrontalier de matières radioactives [document de l'AIEA INFCIRC/321 publié en 1985] et les Directives sur les arrangements relatifs à l'assistance mutuelle d'urgence en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique [document de l'AIEA INFCIRC/310 publié en 1984].
9. La Convention sur la notification rapide d'un accident nucléaire [document INFCIRC/335 de l'AIEA] et la Convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique [document de l'AIEA INFCIRC/336/Add.1] ont toutes deux été adoptées par la Conférence générale de l'AIEA à sa session spéciale, organisée du 24 au 26 septembre 1986, et ont toutes deux été ouvertes à la signature à Vienne, le 26 septembre 1986, et à New York, le 6 octobre 1986. Elles sont entrées en vigueur respectivement le 27 octobre 1986 et le 26 février 1987. Toutefois, il convient de noter qu'il y a également plusieurs accords bilatéraux et un accord régional, à savoir l'Accord d'assistance mutuelle exceptionnelle entre les pays nordiques en cas d'accidents impliquant des dommages dus aux rayonnements. Cet Accord, signé le 17 octobre 1963 par le Directeur général de l'AIEA et des représentants des gouvernements danois, finlandais, norvégien et suédois, est entré en vigueur le 19 juin 1964 avec le dépôt d'un instrument de ratification par le gouvernement norvégien [voir les documents de l'AIEA INFCIRC/49 et Add.1].
10. Les conventions exposent en détail et étendent la portée des activités et pratiques nucléaires, principes 20 et 21 de la Déclaration de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement, adoptée en 1972 et approuvée par l'Assemblée générale des Nations Unies. Il convient de noter que l'acceptation par les cinq États dotés d'armes nucléaires (Chine, États-Unis d'Amérique, France, Royaume-Uni et URSS) de l'obligation de notifier et de donner des renseignements détaillés sur tout accident concerne aussi implicitement les installations nucléaires militaires.

strictement de leur champ d'application. À cet égard, plusieurs arrangements pratiques et mécanismes ont été mis en place au fil des ans, contribuant ainsi à l'établissement du système international de préparation et de conduite des interventions en situation d'urgence nucléaire. Ce dernier comprend notamment le Centre des incidents et des urgences (IEC) qui a été créé au sein du Secrétariat de l'AIEA comme Centre d'alerte et de liaison fonctionnant 24 heures sur 24 pour agir si des États et les organisations internationales compétentes lui adressent des notifications de situations d'urgence nucléaire ou radiologique et/ou des messages d'avertissement ainsi que des demandes d'information ou d'assistance en pareil cas. En fait, si les conventions prévoient que l'AIEA a un rôle spécifique à jouer à cet égard, ce qui avait été envisagé dès sa création, de fait, actuellement, l'IEC facilite la gestion d'une intervention rapide et coordonnée dans des situations pouvant avoir des conséquences radiologiques, quelle que soit leur cause. En outre, il est chargé de promouvoir, de favoriser et d'appuyer la coopération entre les Parties aux conventions et d'établir et d'entretenir des liens avec les organisations internationales compétentes¹¹.

Deuxième élément ou mécanisme dans ce domaine, le Manuel des opérations techniques de notification et d'assistance en cas d'urgence (EPR-ENATOM 2004) sous-tend, depuis 1989, l'application pratique des articles opérationnels des Conventions sur la notification rapide et sur l'assistance. Il crée un lien conceptuel entre l'AIEA, ses États Membres, les Parties aux conventions, les organisations internationales compétentes et d'autres États et clarifie les attentes du Secrétariat de l'AIEA en ce qui concerne les dispositions relatives aux demandes et à la fourniture d'une assistance en cas de situation d'urgence nucléaire ou radiologique¹².

Il y a aussi le Manuel sur le Réseau pour les interventions d'urgence (ERNET 2002) qui, depuis 2000, renseigne sur les dispositions pratiques applicables à la fourniture d'une assistance. Il prévoit notamment un réseau mondial constitué de capacités d'intervention nationales (experts, équipement, etc.) prêt à intervenir rapidement lors de situations d'urgence nucléaire ou radiologique. Il a pour principal objectif de renforcer la capacité de l'AIEA de fournir une assistance et des avis, de coordonner la fourniture de l'assistance prévue au titre de la Convention sur l'assistance, et d'encourager les États Membres de l'AIEA à se doter de moyens pour la préparation et la conduite des interventions lors de situations d'urgence/d'incidents nucléaires ou radiologiques¹³.

Par ailleurs, une bonne planification avant un cas d'urgence ainsi que des responsabilités et une répartition claire des pouvoirs entre les divers organismes internationaux impliqués pendant une urgence ont été reconnus comme étant des éléments déterminants du système pour les interventions d'urgence. À cet égard, en vertu des obligations qui lui incombent au titre des conventions, l'AIEA convoque régulièrement le Comité interorganisations d'intervention à la suite d'accidents nucléaires (IACRINA) qui coordonne les dispositions prises par les organisations intergouvernementales

-
11. Avant le 1^{er} février 2005, le Centre s'appelait Centre pour les interventions d'urgence. Ses fonctions ont été étendues pour qu'il puisse signaler des incidents, coordonner une assistance rapide aux États qui en font la demande en cas d'incident concernant la sécurité nucléaire et fournir un appui technique coordonné à la Division de l'information de l'AIEA en cas d'événement intéressant la sûreté ou la sécurité qui retiendrait l'attention des médias.
 12. Ce manuel, publié pour la première fois le 18 janvier 1989, a été réédité en décembre 2000 et décembre 2004. Dans cette dernière édition, il est notamment stipulé que les situations d'urgence peuvent être provoquées aussi bien par des accidents que par des actes délibérés (actes malveillants).
 13. Le présent manuel, qui remplace la version précédente datant de 2000, a pris effet le 1^{er} mars 2003. Il a été révisé et sa nouvelle version [EPR-RANET (2006)], applicable à partir du 1^{er} mai 2006, prend en compte la notion d'« incidents radiologiques » provoqués par des actes malveillants.

internationales compétentes pour préparer et mener à bien les interventions dans des situations d'urgence nucléaire ou radiologique¹⁴.

En outre, bien que les conventions assignent des fonctions et des responsabilités particulières à l'AIEA et à leurs Parties contractantes, plusieurs organisations internationales ont, en vertu de leur statut ou d'instruments juridiques pertinents, des fonctions et des responsabilités générales qui recoupent certains volets de la préparation et de l'intervention en cas d'urgence. Dans ce contexte, la dernière édition du Plan de gestion des situations d'urgence radiologique commun aux organisations internationales (*EPR-Joint Plan 2004*) décrit le cadre interorganisations pour la préparation et la conduite d'une intervention en situation d'urgence nucléaire ou radiologique réelle, potentielle ou ressentie. Il présente en particulier les objectifs de l'intervention, les organisations participantes, leurs rôles et leurs responsabilités, clarifie les interfaces entre elles et les États, et recense les concepts opérationnels et les mesures de préparation¹⁵.

Enfin, outre qu'elle intervient en cas d'événements réels, l'AIEA vérifie régulièrement ses capacités, en organisant notamment des exercices internationaux d'intervention en situation d'urgence et en y participant. Ces exercices et l'évaluation performante qui en est faite sont essentiels afin d'améliorer les dispositions internationales pour les interventions d'urgence. L'exercice international le plus récent, ConvEx-3, a eu lieu les 11 et 12 mai 2005. Il a permis de tester les mécanismes internationaux d'échange d'informations et de communication de renseignements au public dans les premiers temps d'une situation d'urgence nucléaire grave postulée à la centrale nucléaire de Cernavoda, en Roumanie. Il a notamment donné l'occasion de recenser dans les systèmes nationaux et internationaux d'intervention et d'échange d'informations des lacunes qui risqueraient d'empêcher l'intervention visant à limiter les conséquences d'un accident nucléaire.

En sus des mesures pratiques susmentionnées, l'article 7 de la Convention sur la notification rapide et l'article 4 de la Convention sur l'assistance prévoient respectivement que les États Parties désignent des autorités compétentes pour exercer des fonctions spécifiques en rapport avec la publication et la réception d'informations concernant des situations d'urgence nucléaire et radiologique. Depuis 2001, le Secrétariat de l'AIEA a organisé, tous les deux ans, trois réunions de ces autorités compétentes¹⁶. Celles-ci ont abouti à un certain nombre de mesures dont le Secrétariat de

14. Le Comité interorganisations pour la coordination de la planification et de l'exécution des interventions en cas de rejet accidentel de substances radioactives (rebaptisé IACRINA) a été créé à l'issue d'une réunion de représentants de la FAO, du PNUE, de l'OIT, de l'UNSCEAR, de l'OMM, de l'OMS et de l'AIEA à la session spéciale de la Conférence générale de l'AIEA en septembre 1986. Actuellement, ses membres sont des représentants des organismes suivants : Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), Agence pour l'énergie nucléaire de l'Organisation de coopération et de développement économiques (AEN/OCDE), Bureau de la coordination des affaires humanitaires de l'ONU (BCAH), Bureau des affaires spatiales de l'ONU (OOSA), Commission européenne (CE), Office européen de police (Europol), Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), Organisation internationale de police criminelle (Interpol), Organisation météorologique mondiale (OMM), Organisation mondiale de la santé (OMS), Organisation panaméricaine de la santé (OPS) et Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE).

15. Ces dispositions pratiques sont prises en compte dans les plans d'urgence de diverses organisations, comme, par exemple, le Plan d'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique (NAREAP) de l'AIEA et le Réseau pour la préparation et l'assistance médicales en cas de situation d'urgence radiologique (REMPAN) de l'OMS.

16. Toutes ces réunions se sont tenues au Siège de l'AIEA, à Vienne, la première du 8 au 22 juin 2001, la deuxième du 2 au 6 juin 2003 et la troisième du 12 au 15 juillet 2005.

l'AIEA a tenu compte lorsqu'il a mis au point ses plans pour renforcer le système à l'avenir. Outre les améliorations apportées au fonctionnement de l'IEC, un Groupe de coordination des autorités nationales compétentes respectant l'équilibre entre les régions a été créé en juin 2003 et axe ses priorités sur les stratégies de renforcement des communications et de l'assistance internationales tout en assurant l'harmonisation et la coordination avec le Secrétariat de l'AIEA. Il a aussi été convenu de renforcer le système actuel d'exercices internationaux pour les cas d'urgence, de recommander que ces exercices portent aussi bien sur les accidents nucléaires que sur les situations d'urgence radiologique, y compris celles dues à des actes malveillants. La recommandation faite à l'issue de la dernière réunion des autorités compétentes tenue en juin 2005 encourageant le Secrétariat de l'AIEA à entreprendre l'élaboration d'un Code de conduite pour le système international de gestion des situations d'urgence afin d'appuyer les mécanismes pratiques prévus dans les conventions et le Manuel EPR-ENATOM est particulièrement intéressante¹⁷.

Par ailleurs, le Conseil des gouverneurs a approuvé en juin 2004 et la Conférence générale de l'AIEA a avalisé au mois de septembre suivant le Plan d'action international pour le renforcement du système international de préparation et de conduite des interventions en situation d'urgence nucléaire ou radiologique qui, d'une part, prévoit des activités en vue de la communication et de l'assistance internationales en pareil cas et, d'autre part, tente de mettre en place une infrastructure viable de préparation et d'intervention dans de telles situations¹⁸.

Enfin, la principale contribution de l'AIEA aux dispositions internationales s'appliquant aux interventions en situation d'urgence nucléaire ou radiologique est d'élaborer des normes internationales de sûreté pertinentes et de pourvoir à leur application¹⁹. Dans le cadre de cette dernière fonction, des équipes internationales d'experts examinent l'état de préparation aux situations d'urgence nucléaire ou radiologique des États Membres qui en font la demande (Service EPREV).

2. Sûreté des centrales nucléaires

En dépit des suggestions émises depuis les années 60 selon lesquelles une Convention internationale sur la sûreté de l'électronucléaire établirait des normes minimales mondiales pour une activité qui est au coeur des applications civiles de l'énergie nucléaire, la communauté internationale a été, dans l'ensemble, peu disposée à aller au-delà de la nature recommandatoire des normes de sûreté pour les centrales nucléaires et à élaborer un tel instrument international juridiquement contraignant. Toutefois, les conséquences transfrontières de l'accident de Tchernobyl ont clairement démontré que dans le domaine nucléaire les États ont des préoccupations semblables en dépit des différences qui peuvent exister dans leurs systèmes socio-économiques et politiques. De plus, il a été reconnu que si chaque État exploitant une centrale nucléaire est pleinement et sans équivoque responsable de la sûreté, pour chacun d'entre eux le maintien de la sûreté est une responsabilité internationale.

17. Voir le rapport de la troisième réunion des représentants des autorités nationales compétentes au titre des Conventions sur la notification rapide et sur l'assistance tenue à Vienne du 12 au 15 juillet 2005 [FINAL NCAM/REP/2005, TM-27206, 2005-08-08].

18. Ce plan a été adopté par le Conseil des gouverneurs en juin 2004 puis avalisé par la Conférence générale de l'AIEA en septembre 2004 dans sa Résolution GC(47)/RES/7.

19. Voir en particulier la publication n° GS-R-2 de la catégorie Prescriptions de sûreté, intitulée « Préparation et intervention en cas de situation d'urgence nucléaire ou radiologique » [collection Normes de sûreté de l'AIEA, 2004] qui pose les fondements de la coopération internationale et vise à réduire le plus possible les conséquences d'une telle situation pour les populations, les biens et l'environnement.

Malgré l'approbation, en juin 1988, d'un nouvel ensemble de normes de sûreté pour les centrales nucléaires²⁰, il a fallu attendre encore cinq ans après l'accident de Tchernobyl pour que le premier appel lancé en faveur de la création d'un régime international pour le développement sûr [de l'énergie nucléaire] soit repris de manière circonstanciée dans une demande de création d'un régime international de sûreté nucléaire qui serait basé sur des principes de sûreté, les méthodes de vérification, l'échange d'informations et des examens par des pairs²¹. Les décideurs ont donc considéré qu'il était temps d'envisager une approche internationale intégrée de tous les aspects de la sûreté nucléaire, et notamment des objectifs fixés en la matière pour les déchets radioactifs, qui pourrait être adoptée par tous les gouvernements, et à cet égard ils ont reconnu l'intérêt potentiel d'une approche progressive en vue d'une convention-cadre²².

Au départ, l'idée d'une Convention sur la sûreté nucléaire (CSN) plus exhaustive, couvrant l'ensemble du cycle du combustible nucléaire, y compris la gestion sûre de tous les types d'installations nucléaires et des déchets radioactifs, a reçu un accueil favorable. Il a été néanmoins convenu, après de longues délibérations, que son champ d'application se limiterait exclusivement aux centrales électronucléaires civiles terrestres, selon la définition qui y en est donnée²³. Cependant, en affirmant la nécessité d'entreprendre rapidement l'élaboration d'une Convention internationale sur la sûreté de la gestion des déchets radioactifs, les États ont montré l'importance qu'ils accordaient à un renforcement de la coopération internationale qui avait vraiment démarré une dizaine d'années auparavant²⁴. Finalement, après deux ans de travaux préparatoires, la Convention sur la sûreté nucléaire (CSN) a été adoptée le 17 juin 1994²⁵.

-
20. En 1974, l'AIEA a lancé un nouveau programme de normes de sûreté nucléaire (NUSS). Celui-ci a consisté à élaborer une collection exhaustive de codes de pratique, complétés par des guides de sûreté détaillant leur application qui étaient destinés à assurer la sûreté aux stades de la conception, du choix du site et de l'exploitation de la génération actuelle de réacteurs de puissance et à renforcer la crédibilité des codes consacrés aux centrales nucléaires. Au moment de l'accident de Tchernobyl, 5 codes et 55 guides de sûreté sur les centrales nucléaires avaient été élaborés. Les codes ont été ensuite mis à jour en 1988 notamment pour qu'y figurent un ensemble de principes fondamentaux de sûreté applicables aux centrales nucléaires.
 21. Voir en particulier l'allocution d'ouverture de M. K. Töpfer, Président de la « Conférence internationale sur la sûreté nucléaire : stratégie pour l'avenir » organisée par l'AIEA du 2 au 6 septembre 1991, à son Siège à Vienne [p. 9 de la publication STI/PUB/880 intitulée « *Safety of Nuclear Power: Strategy for the Future, Proceedings of a Conference* » (1992)]. Voir aussi le résumé de la question I fait par le vice-Président.
 22. Voir les principales conclusions de la Conférence internationale, p. 95 et 96 (note de bas de page 22). Voir aussi les paragraphes 3 et 4 de la Résolution GC(XXXV)/RES/533 de la Conférence générale en date du 20 septembre 1991, dans laquelle cette dernière invite le Directeur général de l'AIEA à établir, pour examen par le Conseil, une esquisse des éléments possibles d'une Convention sur la sûreté nucléaire. Voir aussi le rapport que ce dernier a présenté sur ce sujet à la réunion de mars 1992 du Conseil des gouverneurs [document GOV/2567 de l'AIEA du 22 janvier 1992].
 23. Pour une analyse plus approfondie des négociations de la CSN et de ses dispositions de fond, voir l'article d'Odette Jankowitsch qui lui est consacré dans le *Bulletin de droit nucléaire*, n° 54 (1996) et celui intitulé « *International Convention on Nuclear Safety: National Reporting as the Key to Effective Implementation* », Carlton Stoiber, in Nathalie Horbach, « *Contemporary Developments in Nuclear Energy Law: Harmonising Legislation in CEEC/NIS* (1999) ».
 24. Voir l'alinéa ix) de la CSN qui stipule clairement l'importance d'«... entreprendre rapidement l'élaboration d'une Convention internationale sur la sûreté de la gestion des déchets radioactifs dès que le

En vertu de la CNS, les États doivent remplir plusieurs obligations relatives à la réglementation, la gestion et l'exploitation des centrales nucléaires, dont celle, fondamentale, d'établir et de maintenir un cadre législatif et réglementaire pour assurer la sûreté de la gestion et de l'exploitation des centrales nucléaires civiles terrestres, et de mettre en œuvre un certain nombre de mesures reposant sur des considérations générales de sûreté acceptées à l'échelle internationale, qui concernent, par exemple, la disponibilité des ressources financières et humaines, l'évaluation et la vérification de la sûreté, l'assurance de la qualité et la préparation aux situations d'urgence. La convention aborde également les aspects techniques de la sûreté de telles installations nucléaires, notamment le choix de leur site, ainsi que leurs conception, construction et exploitation.

La CSN est considérée comme une « convention incitative » et donc, contrairement aux mécanismes prévus dans d'autres instruments juridiques internationaux juridiquement contraignants, son efficacité ne dépend pas d'obligations précises à remplir en cas de non-respect ni de dispositions relatives au règlement des différends ; elle s'efforce plutôt de fédérer un intérêt commun parmi ses Parties contractantes afin d'atteindre des niveaux élevés de sûreté. Le mécanisme prévu pour atteindre cet objectif consiste à organiser tous les trois ans des réunions des Parties à la convention auxquelles celles-ci sont non seulement obligées d'assister, mais durant lesquelles elles sont aussi tenues de soumettre des « rapports nationaux » sur la manière dont elles s'acquittent de leurs obligations pour examen par les autres Parties²⁶.

Ces rapports nationaux sont les outils qui permettent aux Parties contractantes de se concentrer sur les dispositions et les mesures déjà prises et sur les progrès marqués dans la mise en œuvre de leurs obligations au titre de la convention. Non seulement ils démontrent qu'un État respecte ses obligations internationales, mais aussi ils satisfont deux autres objectifs importants : premièrement, bien que représentant un travail considérable, ils permettent aux autorités nationales d'examiner toutes les activités nationales et de tirer des conclusions quant aux futures mesures qu'elles peuvent avoir à prendre ; deuxièmement, ils permettent aux Parties d'échanger librement des informations durant une réunion d'examen et de déterminer si elles doivent encore améliorer leur propre bilan.

Avant le lancement du processus d'examen de la CSN, on a dit que le nombre de détails sur lesquels il avait fallu se mettre d'accord n'aurait rien de bon pour l'efficacité de ce processus. Toutefois, bien que l'attention ait tendance à se fixer sur les rapports nationaux et les réunions d'examen triennaux, la CSN s'inscrit bel et bien dans un processus graduel et ininterrompu qui vise à promouvoir et à améliorer constamment la sûreté dans le monde entier et, après trois réunions d'examen, il est clair que ce pessimisme initial était infondé. En fait, ce qui s'est passé durant le processus d'examen démontre que non seulement des progrès importants ont été faits dans le sens

processus d'élaboration des fondements de la sûreté de la gestion des déchets qui est en cours aura abouti à un large accord international ». Voir aussi la Résolution GC(XXXVII)/RES/615 de la Conférence générale, dans laquelle celle-ci demande notamment au Directeur général d'entreprendre les préparatifs en vue d'une Convention sur la sûreté de la gestion des déchets.

25. Voir le document INFCIRC/449. La CSN, qui a été ouverte à la signature le 20 septembre 1994, est entrée en vigueur le 24 octobre 1996. Moins de dix ans plus tard, après sa ratification par l'Inde en mars 2005, tous les États exploitant des centrales nucléaires y sont maintenant Parties. La convention entrera aussi en vigueur pour l'Estonie le 4 mai 2006, ce qui portera à 57 le nombre de ses Parties contractantes.
26. Il convient de noter que l'expression « convention incitative » n'a à strictement parler aucun sens précis ni de précédent dans le droit international. Elle a vu le jour au début du processus de rédaction de la CSN. Voir également les alinéas vii) et ix) de la CSN et de la Convention commune sur la sûreté de la gestion du combustible usé et sur la sûreté de la gestion des déchets radioactifs, respectivement.

d'une amélioration de la sûreté, mais aussi que les Parties souhaitent contribuer pleinement à ce processus.

La première réunion d'examen, en 1999, a donné un premier aperçu des mesures que les Parties avaient prises ou étaient en train de prendre pour atteindre un haut niveau de sûreté nucléaire et le maintenir. La deuxième, en 2002, a permis par contre de mener un examen plus ciblé en mettant en lumière les progrès accomplis dans chacun des États depuis la première réunion tout en se concentrant sur certains sujets précis recensés durant cette dernière. Le niveau de participation à cette deuxième réunion – environ trois fois plus que pour la première – a aussi témoigné de l'importance croissante que les Parties attachent à la CSN. Tout en reconnaissant les progrès accomplis dans le domaine de la sûreté nucléaire et en concluant que toutes celles d'entre elles qui avaient assisté à la dernière réunion d'examen en avril 2005 se conformaient aux dispositions de la CSN, les Parties ont aussi noté qu'il fallait éviter tout relâchement des efforts dans ce domaine.

En outre, on constate que les États traitent des questions connexes comme l'équilibre à respecter entre la confidentialité et la transparence durant le processus d'examen de la CSN en s'engageant davantage en faveur de l'ouverture, de la transparence et de la coopération au détriment de la confidentialité. Par exemple, alors que les débats de la réunion d'examen restent encore confidentiels, de nombreux États rendent maintenant publics leurs propres rapports nationaux, ainsi que les questions qu'on leur a posées et les réponses qu'ils ont données.

Enfin, il convient de se féliciter de la décision prise à la deuxième réunion d'examen de demander au Secrétariat de l'AIEA d'élaborer un rapport qui, sans désigner aucun pays en particulier, présenterait des informations d'ordre général sur les questions, les tendances ou les développements importants pour le renforcement de la sûreté nucléaire, à partir des conclusions tirées des services et missions consultatifs de l'Agence relatifs à la sûreté, et de s'appuyer dorénavant sur l'ensemble exhaustif de normes de sûreté pour faciliter le processus d'examen. Les relations entre les Parties à la CSN et le Secrétariat de l'AIEA se sont donc développées d'une manière mutuellement bénéfique avec, d'une part, les premières reconnaissant le rôle important et l'intérêt des missions et services consultatifs d'examen de la sûreté par des pairs de l'AIEA pour le maintien et l'amélioration de la sûreté d'exploitation et, d'autre part, le deuxième prenant conscience que les nombreuses constatations et conclusions importantes dégagées durant les réunions d'examen peuvent lui être précieuses pour mettre en œuvre ses futurs programmes de sûreté.

3. *Gestion des déchets radioactifs*

Dans les premiers temps du droit nucléaire, on s'intéressait peu à la sûreté de la gestion des déchets radioactifs et du combustible usé – « partie terminale du cycle du combustible nucléaire » – qui donc n'a fait l'objet d'aucun instrument international contraignant. Toutefois, avant même Tchernobyl, c'était une question qui inquiétait vivement le public et au début des années 90, c'est l'ensemble de la communauté nucléaire internationale qui s'en est préoccupée, notamment parce que le nombre des dépôts de déchets allait croissant et qu'il était urgent d'assurer la sûreté de la gestion de ces dépôts et des déchets radioactifs en général²⁷.

L'adoption de la Convention commune sur la sûreté de la gestion du combustible usé et sur la sûreté de la gestion des déchets radioactifs (Convention commune) fut donc une autre étape décisive

27. Par exemple, la Conférence générale a adopté en septembre 1990 le Code de bonne pratique sur le mouvement transfrontière international de déchets radioactifs [voir document de l'AIEA INFCIRC/386].

vers la mise en place d'un régime international exhaustif de sûreté²⁸. Comme la CSN, convention « sœur » dont elle s'inspire, la Convention commune est un instrument contraignant en vertu duquel les États s'engagent à atteindre et à maintenir un niveau élevé de sûreté dans le monde ; elle aussi peut être décrite comme une « convention incitative ». Elle s'applique au combustible usé des centrales nucléaires et des réacteurs de recherche, aux déchets radioactifs provenant de l'industrie nucléaire, du secteur médical, de la recherche, et des applications industrielles des matières radioactives, y compris aux sources scellées retirées du service et aux rejets radioactifs dans l'environnement. Elle contient également des dispositions concernant le mouvement transfrontière du combustible usé et des déchets radioactifs²⁹.

Les Parties à la Convention commune sont notamment tenues de prendre les mesures législatives, réglementaires et administratives permettant de régir la sûreté de la gestion du combustible usé et des déchets radioactifs et d'assurer une protection adéquate des personnes, de la société et de l'environnement contre les risques radiologiques et autres. Elles y parviennent notamment en prenant des décisions appropriées aux stades du choix des sites, de la conception et de la construction des installations et en prenant des dispositions pour assurer la sûreté de ces dernières durant leur exploitation et après leur fermeture. En outre, elles sont tenues de participer à un processus « d'examen par des pairs » semblable à celui prévu au titre de la CSN. Les participants à la première réunion d'examen ont notamment conclu que ce processus avait déjà nettement contribué à la réalisation des objectifs de la Convention commune : premièrement, motivés par la réunion d'examen, plusieurs États ont apporté des améliorations à la gestion du combustible usé ou des déchets radioactifs dans la période précédant la réunion ; deuxièmement, des États ont reconnu que le processus d'élaboration de leur rapport national avait été utile dans la mesure où il leur avait permis de déterminer les besoins et les lacunes des dispositions nationales en faveur de la sûreté de la gestion des déchets radioactifs ; troisièmement, des États ont recensé les améliorations à apporter à l'avenir et se sont portés volontaires pour faire rapport sur les progrès faits en la matière durant la deuxième réunion d'examen, qui est prévue du 15 au 24 mai 2006.

En outre, afin de maintenir la continuité du processus de la Convention commune depuis la première réunion d'examen tenue en 2003, deux bulletins d'informations ont été publiés en avril et en septembre 2004 pour tenir au courant les Parties contractantes. De plus, le bureau de la réunion d'examen a continué d'exercer ses fonctions, avec pour objectif d'examiner les projets de documents élaborés par le Secrétariat et de clarifier « les principes directeurs pour mieux rendre compte des fonctions des membres du bureau, avant et pendant la réunion d'examen, et de leurs qualifications requises ».

Enfin, plusieurs activités ont été exécutées conformément au Plan d'action sur la sûreté de la gestion des déchets radioactifs. Ce plan d'action, initialement avalisé par la Conférence générale en septembre 2001 et formulé à partir des conclusions de la Conférence internationale sur la sûreté de la

28. Voir le document INFCIRC/546 de l'AIEA. La Convention commune a été adoptée le 5 septembre 1997 et ouverte à la signature le 29 septembre 1997 ; elle est entrée en vigueur le 18 juin 2001. Pour une analyse plus approfondie, voir « *the Joint Convention on the Safety of Spent Fuel Management and on the Safety of Radioactive Waste Management* », Professor Peter D. Cameron, in Horbach (note de bas de page 24) ; « *la Convention commune sur la sûreté de la gestion du combustible usé et sur la sûreté de la gestion des déchets radioactifs* », Wolfram Tonhauser et Odette Jankowitsch, *Bulletin de droit nucléaire*, n° 60 (1998) ; et « *Un régime juridique international en développement : Protection de l'environnement et gestion des déchets radioactifs* », par Gordon Linsley et Wolfram Tonhauser, *Bulletin de l'AIEA*, volume 42, n° 3 (2000).

29. Voir l'article 27 de la convention.

gestion des déchets radioactifs, organisée à Cordoue (Espagne), en 2000³⁰ a été récemment mis à jour pour tenir compte des délibérations de la Conférence internationale sur les problèmes et les tendances de la gestion des déchets radioactifs, tenue à Vienne (Autriche), en 2002³¹. Il énumère au total neuf actions à prendre, dont celle consistant à élaborer un programme structuré et systématique en vue d'une application adéquate des Normes de sûreté de l'AIEA relatives aux déchets et à favoriser cette application conformément aux dispositions de la Convention commune. Les activités de l'AIEA concernant la sûreté de la gestion des déchets radioactifs, y compris l'élaboration des normes de sûreté ainsi que leur utilisation et leur application, sont en cours d'examen³².

4. Sûreté et sécurité des sources radioactives

En sus de l'élaboration de traités, la communauté internationale a adopté une deuxième approche, nouvelle, afin d'assurer le contrôle normatif des risques nucléaires en adoptant des normes juridiquement non contraignantes pour régir l'utilisation sûre et pacifique de l'énergie nucléaire. Deux codes ont récemment été élaborés, l'un sur la sûreté et la sécurité des sources radioactives et l'autre sur la sûreté des réacteurs de recherche. Sans être directement liés à l'accident de Tchernobyl, ils forment, avec les dispositions pratiques prises pour leur application, une part importante du cadre juridique international.

Compte tenu de la nécessité de prévenir aussi bien les accidents mettant en jeu des sources radioactives³³ que le vol ou l'utilisation non autorisée de matières radioactives et de prendre des mesures pour faire face au trafic illicite de ces matières, les participants à la Conférence internationale sur la sûreté des sources de rayonnements et la sécurité des matières radioactives ont estimé, dans leurs principales constatations, qu'il serait intéressant de voir s'il était possible de « mettre en place des mécanismes internationaux [...] susceptibles de bénéficier d'une large adhésion. ». Leur première proposition dans ce sens concernait un engagement international – qui pourrait prendre la forme d'une convention – lequel devrait consacrer la détermination claire des États et bénéficier de leur large adhésion³⁴.

30. Voir les comptes rendus de la conférence dans le document de l'AIEA STI/PUB/1175, 2003.

31. Voir les conclusions de la conférence dans le document de l'AIEA GOV/INF/2000/8-GC(44)/INF/5, juin 2000.

32. Cet examen est entrepris à la lumière de la Conférence internationale sur la sûreté du stockage définitif des déchets radioactifs, organisée du 3 au 7 octobre 2005, à Tokyo (Japon) (voir les comptes rendus de la conférence qui seront publiés en 2006) et du Colloque international sur le stockage définitif des déchets de faible activité, tenu du 13 au 17 décembre 2004, à Cordoue (Espagne) [voir les comptes rendus du colloque dans le document de l'AIEA STI/PUB/1224, 2005].

33. Voir les publications ci-après de l'AIEA concernant des accidents radiologiques : « *The Radiological Accident in Cochabamba* » (Bolivie), AIEA, Vienne, 2004 ; « *The Radiological Accident in Gilan* » (Iran), AIEA, Vienne, 2002 ; « *The Radiological Accident in Samut Prakan* » (Thaïlande), AIEA, Vienne, 2002 ; « *The Radiological Accident in Istanbul* » (Turquie), AIEA, Vienne, 2000 ; « *The Radiological Accident in Yanango* » (Pérou), AIEA, Vienne, 2000 ; « *The Radiological Accident in Tammiku* » (Estonie), AIEA, Vienne, 1998 ; « *The Radiological Accident in Soreq* » (Israël), AIEA, Vienne, 1993 ; *L'accident radiologique de San Salvador* (El Salvador), AIEA, Vienne, 1990 ; *L'accident radiologique de Goiania* (Brésil), AIEA, Vienne, 1989.

34. La conférence, qui s'est tenue à Dijon (France), du 14 au 18 septembre 1998, a été la première conférence de l'AIEA consacrée tant à la sûreté des sources de rayonnements qu'à la sécurité des matières

Toutefois, il est vite devenu évident que les États ne souhaitent pas prendre un engagement contraignant à l'heure actuelle et c'est la raison pour laquelle un Code de conduite sur la sûreté et la sécurité des sources radioactives non contraignant a été adopté en septembre 2000³⁵. Près de trois ans plus tard, le Code de conduite a cependant été révisé pour prendre en compte l'évolution de la perception des menaces par la communauté internationale après les événements du 11 septembre 2001 et notamment contenir des dispositions renforcées relatives à la sécurité des sources radioactives et de nouvelles sections consacrées aux registres nationaux de ces sources³⁶. Un des objectifs généraux du code révisé est d'atteindre un niveau élevé de sûreté et de sécurité des sources radioactives civiles qui peuvent présenter un risque important pour les personnes, la société et l'environnement. Le code comprend des orientations sur les principes fondamentaux, la législation et l'organisme de réglementation. En outre, comme il ne contient que des dispositions de base sur l'importation et l'exportation des sources de « haute activité³⁷ » et compte tenu de la nécessité d'approfondir la question, des orientations complémentaires pour l'importation et l'exportation des sources radioactives ont été approuvées par le Conseil des gouverneurs et avalisées par la Conférence générale en 2004³⁸.

Pour contrebalancer le caractère juridiquement non contraignant du Code de conduite, la Conférence générale de l'AIEA a engagé instamment chaque État « à écrire au Directeur général pour lui signaler qu'il soutient et approuve pleinement les efforts faits par l'AIEA pour renforcer la sûreté et la sécurité des sources radioactives, travaille en vue de l'application des orientations énoncées dans le [Code de conduite], et encourage les autres pays à faire de même³⁹ ». De même, en 2004, s'agissant des orientations complémentaires, la Conférence générale a encouragé les États « à agir de manière harmonisée conformément aux orientations données et à notifier au Directeur général leur intention de le faire en tant que complément d'information au Code de conduite⁴⁰ ». De fait, le code et ses orientations complémentaires ont reçu un soutien considérable en très peu de temps. À ce jour, 82 États ont exprimé leur engagement politique à appliquer le Code et 24 à appliquer les orientations complémentaires⁴¹.

radioactives. Voir les comptes rendus de la conférence dans le document de l'AIEA STI/PUB/1042, 1999, ainsi que l'alinéa 6 d) du document de l'AIEA GOV/1999/16, du 25 février 1999.

35. Voir la Résolution GC(44)/RES/11 de la Conférence générale, du 11 septembre 2000. Le code a été publié en mars 2001 sous la cote IAEA/CODEOC/2001.
36. Voir le document INFCIRC/663 de l'AIEA. Une question étroitement associée à la précédente est celle de la catégorisation des sources. Il a été reconnu que la nécessité de réviser le code impliquait également de réexaminer le système de catégorisation mis au point en association avec le code. La plus grande diversité de scénarios envisagés depuis le 11 septembre 2001 aboutit à un système de catégorisation légèrement plus complexe, mais peut-être plus utile de manière générale.
37. Définies comme relevant des catégories 1 et 2 du code de conduite. Voir aussi le document « *Categorization of Radioactive Sources, Revision of IAEA-TECDOC-1191* » [IAEA TECDOC-1344, 2003].
38. Voir la Résolution GC(48)/RES/10.D de la Conférence générale, du 24 septembre 2004.
39. Voir le paragraphe 6 de la Résolution GC(47)/RES/7.B de la Conférence générale.
40. Voir le paragraphe 8 de la Résolution GC(48)/RES/10 de la Conférence générale.
41. Dans les orientations complémentaires, chaque État est aussi invité à désigner un point de contact pour faciliter l'exportation et/ou l'importation de sources radioactives et à en communiquer les coordonnées à l'AIEA (voir la section V). À ce jour, 54 États l'ont fait. En outre, pour que les demandes d'exportation

Il convient de mentionner un certain nombre de faits connexes liés à l'application du Code et de ses orientations complémentaires. Premièrement, lors d'une conférence internationale organisée l'année dernière, les États ont notamment examiné 24 rapports nationaux portant sur l'application du Code qui avaient été volontairement soumis⁴². L'appel qui fut lancé à cette occasion en vue de l'organisation de consultations sur un possible mécanisme d'examen officiel a été repris quelques mois plus tard dans une résolution de la Conférence générale de l'AIEA, dans laquelle celle-ci, notamment, prie le Secrétariat de l'AIEA d'engager des consultations avec les États Membres en vue de mettre sur pied un processus plus officiel d'échange périodique de données d'information et des enseignements tirés et d'évaluation des progrès que font les États en vue de l'application des dispositions du Code de conduite⁴³.

Par ailleurs, s'agissant des orientations complémentaires, les États se sont déjà rencontrés pour mettre en commun leur expérience, au niveau national, de l'application de ces dernières afin de procéder de manière concertée et harmonisée⁴⁴. À cette occasion, le caractère multilatéral de ces orientations a été reconnu, ainsi que l'importance d'un engagement politique des États en vue de l'harmonisation de leur application. Les États ont aussi été encouragés à partager des informations avec d'autres États. En outre, la nécessité d'une certaine souplesse a été reconnue à mesure que les États œuvrent en vue de l'application des orientations complémentaires. Enfin, on a considéré que la communication entre les États exportateurs et importateurs était importante.

À l'appui du Code de conduite et de son application, l'AIEA continue de mettre en œuvre le Plan d'action international révisé sur la sûreté et la sécurité des sources radioactives⁴⁵. Celui-ci porte notamment sur le développement de la coopération internationale dans la recherche de solutions aux problèmes de sécurité liés au contrôle inadéquat des sources radioactives, l'identification des sources qui présentent les risques les plus élevés et la promotion de mesures nationales vigoureuses de la part de tous les États pour réduire le plus possible ces risques tout au long du cycle de vie des sources.

Le plan d'action contient aussi une liste d'activités que le Secrétariat doit entreprendre pour aider les États à renforcer la sûreté et la sécurité des sources radioactives. S'agissant de l'établissement d'infrastructures réglementaires nationales et de plans nationaux efficaces, le plan prévoit des mécanismes destinés à encourager les États à s'engager en faveur de l'application du Code de conduite qui consistent à faire évaluer le degré de mise en œuvre de ce dernier par des missions consultatives de l'AIEA ; la poursuite du dialogue avec les fabricants et fournisseurs de sources radioactives, les organes de réglementation et les utilisateurs sur les moyens appropriés de contrôler les exportations, l'utilisation et la réexpédition des sources radioactives conformément aux prescriptions applicables du

puissent être examinées en temps voulu, les États sont priés de faire parvenir à l'AIEA leurs réponses à un questionnaire d'auto-évaluation (confidentiel) (voir l'annexe 1). À ce jour, 17 États l'ont fait.

42. Voir les conclusions du Président de la Conférence internationale sur la sûreté et la sécurité des sources radioactives : élaboration d'un système mondial de suivi continu des sources applicable tout au long de leur cycle de vie, tenue à Bordeaux (France), du 27 juin au 1^{er} juillet 2005.
43. Voir la Résolution GC(49)/RES/9 de la Conférence générale.
44. Une réunion technique a été organisée, du 12 au 14 décembre 2005, au Siège de l'AIEA sur le thème : Code de conduite sur la sûreté et la sécurité des sources radiologiques : partage de données d'expérience sur la mise en œuvre des orientations complémentaires pour l'importation et l'exportation de sources radioactives.
45. Voir le document de l'AIEA GOV/2003/47-GC(47)/7.

Code de conduite ; enfin, l'octroi d'une assistance aux fabricants et aux fournisseurs de sources radioactives pour l'élaboration d'un code de pratique approprié qui définira leurs rôles et responsabilités tout au long du cycle de vie des sources présentant des risques élevés.

Des travaux intensifs ont aussi été exécutés dans le cadre d'une initiative se présentant sous la forme d'un partenariat entre le Département de l'Énergie des États-Unis d'Amérique et l'Agence fédérale de l'énergie atomique de la Fédération de Russie⁴⁶. L'Agence gère depuis le début de 2003 les projets visant au démantèlement des sources et installations (appareils de téléthérapie, irradiateurs, etc.) retirées du service présentant le risque le plus élevé et au transport des sources vers des installations d'entreposage sécurisées. En outre, plusieurs projets régionaux ont été entrepris, par exemple avec les États-Unis d'Amérique et l'Australie pour accroître la sensibilisation à la sécurité des sources et former des spécialistes de la réglementation et des utilisateurs dans la région de l'Asie du Sud-Est. En outre, un partenariat régional entre l'Inde, les États-Unis d'Amérique et l'AIEA permettra de dispenser une formation, de fournir des instruments et un appui technique et d'entreprendre des activités de sensibilisation en Inde et dans d'autres États de la région. Un troisième partenariat régional s'est noué entre l'Afrique du Sud, les États-Unis d'Amérique et l'AIEA dans le but précis de récupérer et de sécuriser des sources de haute activité retirées du service et de dispenser une formation à des organismes gouvernementaux.

Enfin, soucieuse d'assurer la sûreté et la sécurité des sources radioactives, l'AIEA a créé en 2004 le Service d'évaluation de l'infrastructure de sûreté radiologique et de sécurité des sources radioactives (RaSSIA) qui a pour tâche de fournir à l'AIEA et à ses États Membres un moyen d'évaluer les progrès faits par les pays dans la création des infrastructures nationales de réglementation de la sûreté et de la sécurité des sources radioactives ; de recommander des améliorations dans les domaines où des insuffisances et des manques sont constatés (par rapport à ce que prévoient les normes internationales et le Code de conduite) ; et de présenter aux États un plan d'action pour renforcer leur infrastructure réglementaire nationale dans ce domaine.

5. *Sûreté des réacteurs de recherche*

Depuis plus de 50 ans, les réacteurs de recherche sont une des pierres angulaires de la science et de la technologie nucléaires. Pendant tout ce temps, la plupart de ces installations ont, en général, affiché un bon bilan de sûreté d'exploitation. Néanmoins, un certain nombre de préoccupations ont persisté à propos de la sûreté de certaines d'entre elles, face auxquelles plusieurs initiatives ont été prises à la fin des années 80. Plus récemment, en avril 2000, dans une lettre adressée au Directeur général de l'AIEA, le Président du Groupe consultatif international pour la sûreté nucléaire (INSAG⁴⁷) a appelé l'attention sur le fait qu'un grand nombre de réacteurs de recherche se trouvaient dans un état d'arrêt prolongé sans plan précis pour l'avenir, que le vieillissement des réacteurs de recherche posait

46. L'initiative s'appelait auparavant « initiative tripartite » entre l'AIEA, la Fédération de Russie et les États-Unis d'Amérique, mais après la décision prise par le Comité directeur de l'initiative à sa réunion du 18 mai 2005, sa structure a été modifiée en partenariat régional entre le Département de l'Énergie des États-Unis et l'Agence fédérale de l'énergie atomique de la Fédération de Russie, l'Agence jouant un rôle de facilitation.

47. Créé en 1985, l'INSAG se compose d'experts de haut niveau des États Membres de l'AIEA. Il se réunit afin de donner au Directeur général de l'AIEA des orientations et des avis autorisés sur les stratégies, les politiques et les principes de sûreté nucléaire. Il formule notamment à l'intention de l'AIEA, de la communauté nucléaire et du public des recommandations et des avis sur les problèmes actuels et nouveaux en matière de sûreté nucléaire.

des problèmes majeurs, que nombre d'entre eux possédaient des stocks importants de combustible usé, et que la CSN ne s'appliquait à ce type de réacteurs. À cet égard, l'INSAG a proposé l'élaboration d'un Protocole à la CSN ou d'un instrument juridique similaire visant à créer un meilleur cadre de sûreté internationale pour ces réacteurs⁴⁸. Sachant qu'il faut du temps pour élaborer un tel instrument, il a été recommandé que des mesures soient prises d'urgence dans deux domaines : un déclassement en bonne et due forme des réacteurs de recherche mis à l'arrêt sans être déclassés ; un examen complet de la sûreté des réacteurs de recherche plus anciens qui ne sont pas placés sous le contrôle d'une autorité de réglementation nationale indépendante.

Suite à cette initiative, le Code de conduite pour la sûreté des réacteurs de recherche a été adopté en septembre 2004⁴⁹. Il marque une étape importante en vue de l'établissement d'un régime international de sûreté nucléaire pour les réacteurs de recherche comparable à celui qui existe déjà pour les centrales nucléaires en vertu de la CSN. En substance, il établit une nette distinction entre les différentes obligations incombant aux États, aux organismes de réglementation et aux exploitants de réacteurs. Son objectif est d'atteindre et de maintenir un haut niveau de sûreté des réacteurs de recherche civils dans le monde entier par le renforcement des mesures nationales et de la coopération internationale, y compris, le cas échéant, de la coopération technique dans le domaine de la sûreté. Cet objectif doit être atteint par des conditions d'exploitation correctes, la prévention des accidents et, si un accident se produit, l'atténuation des conséquences radiologiques, afin de protéger les travailleurs, les personnes du public et l'environnement contre les risques radiologiques.

Toutefois, contrairement au Code de conduite sur la sûreté et la sécurité des sources radioactives et ses orientations complémentaires, aucun processus n'est actuellement prévu pour que les États prennent « l'engagement politique » d'appliquer les orientations du code⁵⁰.

L'AIEA mène toutefois un certain nombre d'activités en rapport avec l'application du code. Par exemple, le Plan de renforcement de la sûreté des réacteurs de recherche de 2001⁵¹ est axé sur trois principaux domaines : premièrement, faire des documents sur la sûreté de l'AIEA la base d'un cadre de sûreté mondial pour les réacteurs de recherche ; deuxièmement, encourager et aider les États Membres à appliquer efficacement ces documents ; et troisièmement, promouvoir une coopération mondiale et régionale dans le domaine de la sûreté des réacteurs de recherche. Ce Plan est actuellement mis à jour et devrait être définitivement mis au point en 2006.

En outre, l'AIEA a établi un certain nombre de normes de sûreté qui sont fondamentales pour le renforcement de la sûreté des réacteurs de recherche et a également favorisé leur application par le biais de services consultatifs, tels que les missions d'évaluation intégrée de la sûreté des réacteurs de recherche (INSARR) menées dans les États Membres. Ces missions, qui constituent le principal mécanisme de suivi et de renforcement de la sûreté des réacteurs de recherche, couvrent, de manière intégrée, tous les aspects de la sûreté, y compris la maintenance et le contrôle réglementaire, et sont

48. Voir également la Résolution GC(44)/RES/14 de la Conférence générale de l'AIEA qui a suivi (22 septembre 2000).

49. Pour le texte du code de conduite, voir le document GC(48)7 de la conférence générale. Dans sa Résolution GC(48)/RES/10/A.8, la conférence générale s'est félicitée de l'adoption du code par le Conseil des gouverneurs en mars 2004.

50. La Résolution GC(48)/RES/10/A.8 de la Conférence générale de septembre 2004 encourage simplement les États à appliquer les lignes directrices figurant dans le Code à la gestion des réacteurs de recherche.

51. Voir le document GOV/2001/28-GC(45)/11 de l'AIEA (29 août 2001).

suivies d'autres missions au cours desquelles sont évalués les progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations faites précédemment. En fait, leurs résultats sont incorporés dans un Système d'information intégré qui sera aussi alimenté par le Système de notification des incidents concernant les réacteurs de recherche (IRSRR) de l'AIEA et par la base de données de cette dernière sur les réacteurs de recherche. On s'efforce également de développer les capacités d'auto-évaluation dans les États Membres grâce à un échange d'informations et à la participation, en tant qu'observateurs, de ressortissants de ces États Membres à des missions INSARR. De plus, non seulement le Secrétariat organise régulièrement des cours et des ateliers, mais il aide les États Membres possédant des réacteurs de recherche à mettre sur pied des programmes durables de formation théorique et pratique à la sûreté nucléaire.

Enfin, suite à la demande faite à la troisième réunion d'examen de la CSN⁵² une réunion à participation non limitée sur l'efficacité de l'application du Code a été organisée du 14 au 16 décembre 2005. Lors de cette réunion, à laquelle ont participé 31 États Membres, il a été convenu que, si des engagements nationaux (semblables à ceux pris pour le Code de conduite sur la sûreté et la sécurité des sources radioactives et ses orientations complémentaires) seraient très utiles, la meilleure preuve d'engagement était la participation aux réunions pour échanger des informations et des données d'expérience sur l'application du code. À cet égard, les participants à la réunion sont parvenus à un consensus sur la proposition d'organiser des réunions périodiques pour examiner des thèmes liés à l'application du code, échanger des données d'expérience et les enseignements tirés, déterminer les bonnes pratiques, et examiner les plans futurs et les difficultés rencontrées, ainsi que l'assistance nécessaire pour assurer le plein respect de ce code. Ils ont en outre préconisé la mise en place d'un site Internet sur lequel les documents liés aux réunions périodiques pourront être diffusés afin de faciliter l'échange d'informations. Enfin, conscients de l'utilité du Code pour renforcer la sûreté des réacteurs de recherche dans le monde, les participants ont également demandé qu'il soit intégré dans toutes les activités d'assistance et d'examen de l'AIEA relatives à la sûreté et que l'on envisage de mettre à jour les accords de projet et de fourniture de manière à tenir compte de ses dispositions⁵³.

6. Sûreté nucléaire

Tout comme la sûreté nucléaire, mais probablement encore davantage du fait des questions sensibles sur lesquelles elle empiète, la sécurité nucléaire a longtemps été considérée comme un domaine national et, par conséquent, une question presque exclusivement régie par la législation nationale⁵⁴.

Toutefois, ces dernières années, les attaques terroristes ont pris une importance accrue, les événements de septembre 2001 conduisant à une réévaluation rapide et approfondie des risques de terrorisme sous toutes ses formes, y compris de la menace de terrorisme nucléaire et radiologique. En

52. Voir le rapport de synthèse de la troisième réunion d'examen des Parties contractantes à la Convention sur la sûreté nucléaire [NS-RM-2005/08 FINAL].

53. Voir le rapport du Président de la réunion à participation non limitée sur l'application efficace du Code de conduite pour la sûreté des réacteurs de recherche.

54. Par « sécurité nucléaire » on entend la prévention, la détection et l'intervention en cas de vol, sabotage, accès non autorisé, cession illégale ou autres actes malveillants mettant en jeu des matières nucléaires et autres substances radioactives ou les installations associées (Groupe consultatif sur la sécurité nucléaire de l'AIEA, janvier 2002).

réalité, si l'accident de Tchernobyl n'a pas vraiment contribué à faire évoluer les choses dans le domaine de la sécurité nucléaire – hormis l'entrée en vigueur « fortuite » de la Convention sur la protection physique des matières nucléaires (CPPMN) moins d'un an après l'accident – l'enseignement tiré de Tchernobyl en matière de sûreté a été appliqué à la sécurité nucléaire, dans la mesure où l'on a estimé que la sécurité devait être renforcée d'urgence, sans attendre qu'un événement décisif incite à prendre des mesures pour l'améliorer et à élargir la coopération internationale. Il a ainsi été reconnu que, tout comme les conséquences transfrontières de l'accident de Tchernobyl qui montrent qu'un accident quelque part peut toucher une grande partie du monde, le trafic illicite des matières nucléaires et radioactives et les activités des terroristes dépassent les frontières nationales.

L'un des éléments fondamentaux de la sécurité nucléaire est la mise en place et l'application de mesures de protection physique adéquates. L'objectif global du régime international régissant la protection physique des matières nucléaires adopté sous les auspices de l'AIEA est d'avoir un régime de protection physique solide, grâce auquel la sécurité soit partout à un niveau acceptable.

Dans le cadre du régime de protection physique, des Normes internationales contraignantes et non contraignantes ont été élaborées et établies sous les auspices de l'AIEA. En particulier, en 1972, des principes directeurs pour la mise en place de systèmes nationaux de protection physique ont été élaborés sous forme de recommandations portant sur des points précis des mesures de protection physique des matières et des installations nucléaires et sur ce que les États doivent faire à cet égard⁵⁵.

Ce régime comprend en outre un certain nombre d'objectifs et de principes fondamentaux de protection physique qui ont été approuvés en 2001 à titre de nouvelle « mesure visant au renforcement du régime de protection physique⁵⁶ ». Ces objectifs et principes fondamentaux sont applicables aux matières nucléaires en cours d'utilisation, d'entreposage et de transport, ainsi qu'aux installations nucléaires utilisant ou contenant de telles matières. Ils présentent les éléments fondamentaux dont les États doivent tenir compte pour élaborer leur système national de prévention du vol, de l'utilisation abusive ou du sabotage de matières et d'installations nucléaires.

Bien que la responsabilité première dans le domaine de la sécurité nucléaire incombe aux États concernés et malgré l'adoption des principes directeurs et des principes fondamentaux susmentionnés,

55. Voir « La protection physique des matières et des installations nucléaires », document INFCIRC/225/Rev.4 (corrigé) de l'AIEA. Les recommandations publiées initialement sous le titre « Recommandations relatives à la protection physique des matières nucléaires » ont été établies par un Groupe d'experts réuni par le Directeur général de l'AIEA. Elles ont été révisées par un Groupe d'experts en coopération avec le Secrétariat de l'AIEA, et la version révisée a été publiée en 1975 dans la collection INFCIRC. Le document a, par la suite, été révisé quatre fois : en 1977, 1989, 1993 et, en dernier lieu, par un Groupe d'experts nationaux qui se sont réunis du 2 au 5 juin 1998 et du 27 au 29 octobre 1998. Ses recommandations, ses concepts et sa terminologie forment la base des objectifs et des principes fondamentaux de la protection physique (voir note 57).

56. Le Conseil a adopté les « Objectifs et principes fondamentaux de la protection physique » pour publication en tant que document de la catégorie Fondements de la sécurité, étant entendu que cela ne constituera pas pour les États Membres une désincitation à devenir Parties à la Convention sur la protection physique des matières nucléaires et que ces objectifs et principes ne se substituent pas à la Convention ou aux recommandations contenues dans le document INFCIRC/225/Rev.4 (corrigé) [voir documents de l'AIEA GOV/2001/41 ou GC(45)/INF/14, GOV/OR.1033, paragraphes 157 à 162)].

Voir également la Résolution GC(45)/RES/14.B de la Conférence générale du 21 septembre 2001, dans laquelle celle-ci se félicite de l'adoption de ces objectifs et principes par le Conseil.

on a davantage et de plus en plus largement pris conscience, dès le début des années 70, de la nécessité d'une coopération entre les États pour assurer une protection physique adéquate des matières nucléaires potentiellement dangereuses et de la nécessité d'élaborer un instrument juridique international approprié pour réglementer cette coopération.

L'idée d'un engagement international juridiquement contraignant pour la protection des matières nucléaires a été examinée pour la première fois au sein du Secrétariat en 1974⁵⁷ et, cinq ans plus tard, le 26 octobre 1979, la communauté internationale a adopté la Convention sur la protection physique des matières nucléaires (CPPMN⁵⁸). Cette adoption a ouvert des perspectives entièrement nouvelles, non seulement en démontrant la valeur de l'AIEA en tant que cadre de négociations sur les questions de sécurité mais aussi en imposant aux États de prendre des mesures dans le cadre de leur système juridique pénal interne, question pour le moins sensible.

Le premier domaine couvert par la CPPMN a trait à l'engagement des États de protéger les matières nucléaires pendant le transport international (et pendant l'entreposage au cours d'un tel transport). Les États s'engagent à ne pas entreprendre, ou à ne pas autoriser, un tel transport international sans avoir reçu l'assurance que le niveau de protection des matières nucléaires exigé par la CPPMN sera respecté. Les matières nucléaires transitant d'une partie à une autre du territoire d'un État Partie, et qui empruntent les eaux internationales ou l'espace aérien international, doivent également être protégées au niveau prescrit. Le deuxième domaine couvert par la convention a trait à l'engagement des États de faire de la commission intentionnelle de certains actes (par exemple, le vol simple ou le vol qualifié de matières nucléaires, la menace d'utiliser des matières nucléaires pour tuer et d'autres infractions connexes, comme la tentative de commettre de tels actes ou la participation à de tels actes) des infractions punissables en vertu du droit national, d'établir leur compétence aux fins de connaître de telles infractions et de détenir les auteurs présumés des infractions aux fins de poursuites judiciaires ou d'extradition. Le troisième domaine couvert par la CPPMN concerne la promotion de la coopération internationale.

En dépit des dispositions susmentionnées, les efforts visant à renforcer la CPPMN ont commencé tôt⁵⁹. Il y a plusieurs années, on a admis que la convention n'était pas satisfaisante, car elle ne couvrait pas certains aspects importants de la protection physique. En particulier, il n'y avait pas d'engagement des États en ce qui concerne la protection des matières nucléaires en cours d'utilisation,

57. Pour de plus amples informations, voir par exemple la Conférence des Parties chargée d'examiner le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires de mai 1975 ; la Résolution GC/XIX/RES/328 de la Conférence générale de septembre 1975 ; le document de l'AIEA intitulé « La protection physique des matières nucléaires » [INFCIRC/225] ; et le rapport du Groupe consultatif sur la protection physique des matières nucléaires (qui s'est réuni en février 1977).

58. Voir le document INFCIRC/274/Rev.1 de l'AIEA. Ouverte à la signature le 3 mars 1980, la convention est entrée en vigueur près de sept ans plus tard, le 8 février 1987. Elle compte à présent 116 Parties.

59. Le Directeur général de l'AIEA a organisé, en novembre 1999, une « réunion officieuse d'experts à participation non limitée chargée d'examiner s'il y a lieu de réviser la Convention [...] ». La réunion d'experts a conclu, en mai 2001, qu'il était « manifestement nécessaire de renforcer le régime international de protection physique ». En recommandant qu'un « amendement bien défini » soit préparé par un groupe d'experts juridiques et techniques, elle a énuméré un certain nombre de thèmes à couvrir. En conséquence, le Directeur général de l'AIEA a convoqué, le 6 septembre 2001, un Groupe d'experts pour préparer un projet d'amendement visant à renforcer la CPPMN. À sa sixième et dernière séance, le 14 mars 2003, le Groupe a adopté par consensus son rapport final, qui présente les amendements susceptibles d'être apportés à la CPPMN.

d'entreposage et de transport sur le territoire national. Il n'y avait pas non plus d'engagement sur la protection des matières et des installations nucléaires contre le sabotage.

Compte tenu de ces insuffisances, un amendement à la CPPMN a été adopté le 8 juillet 2005 ; il prévoit un régime élargi et renforce la convention dans trois principaux domaines⁶⁰. Le premier domaine a trait à la protection physique efficace des matières et installations nucléaires et contient un nouvel engagement de base des États d'élaborer, de mettre en œuvre et de maintenir un système de protection physique des matières et installations nucléaires relevant de leur compétence qui comprendrait : un cadre législatif et réglementaire approprié pour la protection physique ; une autorité compétente chargée de mettre en œuvre ce cadre ; et d'autres mesures administratives nécessaires pour assurer la protection physique de ces matières et installations. Le deuxième domaine concerne la prévention et la répression des infractions relatives aux matières et installations nucléaires dans le monde ; les États sont notamment tenus de placer sous leur compétence et de rendre punissables, en vertu de leur droit national, certaines infractions telles que le vol, le vol qualifié et la contrebande de matières nucléaires ou le sabotage d'installations nucléaires, ainsi que des actes liés à la contribution à l'une de ces infractions ou à l'injonction de la commettre. Le troisième domaine se rapporte à la coopération entre les États et prévoit, en particulier, de nouvelles dispositions pour la coopération, l'assistance et la coordination entre les États en cas de sabotage ou de menace crédible de sabotage⁶¹.

Parallèlement à ces nouveautés dans le domaine juridique et de la même façon que pour l'examen du Programme de sûreté nucléaire de l'AIEA effectué peu après l'accident de Tchernobyl lors des sessions ordinaires et extraordinaires de la Conférence générale, en septembre et octobre 1986, un examen approfondi du Programme de sécurité nucléaire de l'AIEA a été entrepris en 2001⁶². L'AIEA a donc, depuis lors, adopté une approche globale et exhaustive dans ses activités visant à aider les États Membres à renforcer leur sécurité nucléaire. Ces dernières ont tout d'abord été intégrées dans un Plan d'activités pour la protection contre le terrorisme nucléaire⁶³ de trois ans, qui a été révisé

-
60. L'amendement entrera en vigueur conformément au paragraphe 2 de l'article 20 de la CPPMN, soit le 30^{ème} jour après la date à laquelle les deux tiers des États Parties auront déposé leurs instruments de ratification, d'acceptation ou d'approbation. Les 19 et 29 septembre 2005, le Conseil des gouverneurs et la Conférence générale de l'AIEA, se félicitant de l'amendement à la CPPMN, ont encouragé « tous les États Parties à la Convention à ratifier l'amendement le plus rapidement possible et à déposer leurs instruments de ratification, d'acceptation ou d'approbation auprès du dépositaire afin que l'amendement puisse rapidement entrer en vigueur ». En outre, « tous les États Parties à la Convention [ont été encouragés] à agir conformément à l'objet et au but de l'amendement jusqu'à ce que ce dernier entre en vigueur »
61. Pour de plus amples informations sur l'amendement et le régime de protection physique, voir « Le régime international de protection physique des matières nucléaires et l'amendement à la Convention sur la protection physique des matières nucléaires », Maria de Lourdes Vez Carmona, *Bulletin de droit nucléaire* n° 76, volume 2005/2, p. 29 à 46.
62. Voir le document GOV/2001/50 de l'AIEA. En exploitant mieux les synergies entre la sûreté et la sécurité et en favorisant un enrichissement mutuel des approches, on a estimé que l'AIEA pouvait contribuer à mettre en place des régimes mondiaux de sûreté et de sécurité se renforçant mutuellement. En conséquence, l'AIEA a décidé de transférer les activités relatives à la sécurité nucléaire qui relevaient auparavant du programme Garanties au Département de la sûreté nucléaire, qui est devenu le Département de la sûreté et de la sécurité nucléaires.
63. Voir le document GOV/2002/10 de l'AIEA. Le plan pour 2002-2005 a été adopté par le Conseil des gouverneurs de l'AIEA en mars 2002.

depuis et est devenu le Plan sur la sécurité nucléaire pour 2006-2009, lequel se caractérise par une structure simplifiée et met l'accent sur l'efficacité et la souplesse⁶⁴.

En bref, ces activités comportent trois grands volets : l'évaluation et l'analyse des besoins et la coordination des activités ; la prévention ; et la détection et l'intervention. L'objectif général de cette approche est d'aider les États Membres qui en font la demande à améliorer leur sécurité nucléaire et, ce faisant, à réduire le risque qu'un acte de terrorisme nucléaire aboutisse. Le rôle que joue l'AIEA pour atteindre ce but est similaire à son rôle en matière de sûreté nucléaire. Il consiste notamment à : favoriser l'élaboration d'instruments internationaux juridiquement contraignants ou non contraignants et l'adhésion à ces instruments ; élaborer des orientations et des recommandations internationales acceptables par tous ; fournir des services d'évaluation connexes, une formation, du matériel et des avis techniques et assurer ou faciliter l'échange d'informations et des services connexes.

Bien que ces activités soient, contrairement à celles qui concernent la sûreté nucléaire, financées volontairement par les États Membres de l'AIEA par le biais du Fonds pour la sécurité nucléaire (FSN), les contributions ont été importantes. Au 31 juillet 2005, un montant total de 42.4 millions de dollars (USD) avait été promis par 26 États Membres et une organisation non gouvernementale et USD 36.7 millions de dollars avaient été reçus⁶⁵. Grâce à ce financement accru et conformément au Plan sur la sécurité nucléaire susmentionné, l'exécution des activités existantes de l'AIEA a été accélérée, dont notamment l'élaboration d'une large gamme de nouvelles mesures volontaires dont le but est d'aider les États Membres qui en font la demande à prévenir et à détecter des actes malveillants mettant en jeu des matières nucléaires et autres matières radioactives et des installations et moyens de transport connexes, ainsi qu'à intervenir le cas échéant. Les services consultatifs fournis par l'AIEA dans ce domaine sont, par exemple, le Service consultatif international sur la sécurité nucléaire (INSServ), le Service consultatif international sur la protection physique (IPPAS), ceux de l'Équipe internationale d'examen de la réglementation (IRRT) et de l'Équipe internationale d'experts chargée de promouvoir l'adhésion aux instruments internationaux relatifs au terrorisme nucléaire et leur application. Comme expliqué plus loin, il existe des synergies importantes entre la sûreté et la sécurité nucléaires. C'est pourquoi, pour l'exécution des activités susmentionnées, l'AIEA a adopté une approche globale, selon laquelle ses activités contribuent à la fois à la sécurité nucléaire et à d'autres de ses objectifs, tels que la vérification ou la sûreté.

7. Responsabilité en matière de dommages nucléaires

L'accident de Tchernobyl et ses conséquences transfrontières ont non seulement mis particulièrement en relief l'insuffisance des mesures et des normes de sûreté internationales et nationales en vigueur mais ont aussi inévitablement appelé l'attention de la communauté internationale en lui faisant enfin comprendre la nécessité de renforcer les règles internationales visant à atténuer les conséquences d'un accident nucléaire par l'octroi d'une réparation adéquate en temps utile.

64. Ce plan a été adopté par le Conseil des gouverneurs, puis avalisé par la Conférence générale de l'AIEA en septembre 2005 dans la Résolution GC(49)/RES/10. Il ne concerne pas seulement les matières nucléaires mais également d'autres matières radioactives, telles que les sources radioactives, leur transport, ainsi que les installations nucléaires.

65. Voir le document de l'AIEA « Sécurité nucléaire – mesures de protection contre le terrorisme nucléaire, Rapport d'étape et Plan sur la sécurité nucléaire pour 2006-2009 » [p. 9-12, GC(49)/17, 23 septembre 2005].

Le régime de responsabilité en vigueur avant Tchernobyl reposait sur deux conventions basées sur un certain nombre de principes fondamentaux identiques : la Convention de Vienne relative à la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires (Convention de Vienne), instrument destiné à régler les questions de responsabilité nucléaire à l'échelle mondiale qui a été adopté en 1963 sous les auspices de l'AIEA, et la Convention sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire (Convention de Paris), instrument régional adopté en 1960 sous les auspices de l'OCDE.

L'accident de Tchernobyl a également soulevé deux questions aussi déterminantes l'une que l'autre pour l'efficacité d'un régime juridique international de responsabilité nucléaire : la première était bien sûr celle d'une large acceptation de ce régime à l'échelle internationale, mais la deuxième était, inévitablement, la capacité de ce dernier à faire face aux conséquences transfrontières d'un accident nucléaire majeur.

Pour que les régimes de responsabilité civile institués par les Conventions de Vienne et de Paris soient acceptés et appliqués plus largement au niveau international, on a avant tout mis en évidence la nécessité d'éviter les redondances créées par l'existence de deux régimes conventionnels différents basés sur des principes très semblables : le régime de la Convention de Paris, d'une part, et le régime de la Convention de Vienne, d'autre part. Pendant de nombreuses années, les Conventions de Vienne et de Paris, bien que reposant sur les mêmes principes, existaient séparément l'une de l'autre. Toutefois, l'application parallèle de ces deux conventions risquait de faire naître un problème de conflit de lois. Diverses possibilités furent envisagées pour résoudre ce problème, mais on a fini par conclure que la meilleure solution était d'adopter un nouvel instrument international pour relier les deux conventions au sein d'un même système. Les travaux entrepris quelques années avant l'accident de Tchernobyl ont été relancés et ont abouti à l'adoption, le 21 septembre 1988, du Protocole commun relatif à l'application de la Convention de Vienne et de la Convention de Paris⁶⁶.

Le Protocole commun prévoit un élargissement mutuel de la responsabilité de l'exploitant dans le cadre des régimes institués par les Conventions de Paris et de Vienne : par conséquent, lorsque survient un accident nucléaire dont un exploitant est responsable au titre de la Convention de Vienne et du Protocole commun, cet exploitant est responsable en vertu de la Convention de Vienne pour le dommage subi non seulement sur le territoire des Parties à cette dernière, mais aussi sur celui des Parties à la Convention de Paris et au Protocole commun ; inversement, lorsque survient un accident dont un exploitant est responsable en vertu de la Convention de Paris et du Protocole commun, il y a réciprocité. En outre, le Protocole commun est censé éliminer les conflits que pourrait provoquer, notamment en matière de transport, l'application simultanée des deux conventions. Afin d'éviter des conflits de compétences, le Protocole commun établit une règle prévoyant le choix du droit applicable pour déterminer laquelle des deux conventions s'applique (à l'exclusion de l'autre) dans le cas d'un accident.

Pour ce qui est de l'adéquation du régime de responsabilité civile de la Convention de Vienne, on a reconnu qu'elle n'apportait pas une protection suffisante, en particulier dans le cas d'un accident nucléaire de grande ampleur. Même si l'ex-URSS avait été Partie à la convention, ce qui aurait permis aux personnes touchées de recevoir une réparation, le montant de la réparation disponible n'aurait probablement servi à dédommager qu'un nombre limité de victimes. Dans cette optique, il a été proposé de réviser la convention existante, et d'examiner la question plus large de la responsabilité internationale dans les relations interétatiques et, en particulier, la question de savoir s'il fallait élaborer un nouvel instrument multilatéral complétant les instruments sur la responsabilité civile en

66. Voir le document INFCIRC/402 de l'AIEA. Le Protocole commun a été adopté et ouvert à la signature le 21 septembre 1988 et il est entré en vigueur le 27 avril 1992.

vigueur afin que des actions internationales puissent être intentées contre des États à la suite d'un dommage nucléaire. Toutefois, au cours des années suivantes, on a considéré qu'il ne serait pas nécessaire de créer un régime international de responsabilité des États en matière de dommages nucléaires si l'on établissait, par exemple, un système de financement complémentaire mondial.

Après huit années de négociations, les États ont adopté, en septembre 1997, le Protocole d'amendement de la Convention de Vienne relative à la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires (le Protocole de 1997) et la Convention sur la réparation complémentaire des dommages nucléaires (la CRC⁶⁷).

Le Protocole de 1997 étend tout simplement le champ d'application de la Convention de Vienne aux dommages nucléaires subis par des États non-contractants (à l'exception des États qui ont une installation nucléaire sur leur territoire ou dans leurs zones maritimes et qui n'accordent pas la réciprocité). Il élargit également les types de dommages couverts pour englober notamment les coûts associés à la restauration d'un environnement sérieusement dégradé, tout manque à gagner en relation avec l'utilisation ou la jouissance d'un environnement qui résulte d'une dégradation importante de cet environnement, et le coût des mesures préventives. Par ailleurs, le montant de la couverture est accru, la limite minimale établie dans la Convention de Vienne de 1963 passant à au moins 300 millions de Droits de Tirage Spéciaux (DTS) (soit, actuellement, environ USD 400 millions). Les États éprouvant des difficultés à appliquer immédiatement ce nouveau montant de dédommagement peuvent le faire de manière progressive sur une période de temps déterminée. Le Protocole porte aussi à 30 ans la période pendant laquelle une action peut être intentée du fait de décès ou de dommages aux personnes et abolit l'exonération pour les catastrophes naturelles. Il renforce également les dispositions de la Convention de Vienne relatives à la compétence juridictionnelle en prévoyant que, si un accident de transport survient dans la zone économique exclusive ou une zone maritime semblable, les tribunaux de l'État côtier sont seuls compétents pour connaître des actions concernant le dommage nucléaire. Tous les États, et pas seulement ceux qui sont Parties à la Convention de Vienne, peuvent signer le Protocole et y adhérer.

Tout comme l'adoption du Protocole de 1997, la CRC a répondu à la nécessité d'améliorer la réparation des dommages nucléaires suite à l'accident de Tchernobyl. La CRC se distingue toutefois du Protocole en ce qu'elle vise l'établissement d'un régime mondial de responsabilité auquel tous les États, qu'ils soient ou non Parties à la Convention de Vienne ou à la Convention de Paris, puissent participer. Les États Parties à la CRC ont l'obligation d'aligner leur législation nationale en matière de réparation des dommages nucléaires sur les règles de responsabilité prévues par les Conventions de Vienne et de Paris. Elle donne ainsi aux États qui ne peuvent pas adhérer à ces conventions un autre moyen de participer au régime international de responsabilité nucléaire. La CRC établit également un mécanisme de financement supplémentaire pour compléter la réparation des dommages nucléaires au titre de la Convention de Vienne ou de la Convention de Paris, ou au titre de la législation nationale des États qui ne sont Parties à aucune des deux conventions de base, la réparation complémentaire étant prise en charge par les États Parties en sus du montant national de réparation. Un État ayant une installation nucléaire sur son territoire doit également être Partie contractante à la Convention sur la sûreté nucléaire.

Malgré l'adoption de ces nouveaux instruments, des préoccupations subsistent quant à l'instauration d'un régime global de responsabilité. Elles ont notamment été exprimées dans le résumé

67. Les deux instruments ont été ouverts à la signature de tous les États le 29 septembre 1997. Le Protocole est entré en vigueur le 4 octobre 2003. La CRC n'est pas encore entrée en vigueur. Voir les documents INFCIRC/566 et INFCIRC/567 de l'AIEA.

et les constatations du Président de la Conférence internationale sur la sûreté du transport des matières radioactives de 2003, qui a noté notamment qu'il y avait « encore beaucoup d'incertitudes et de débats sur la mise en œuvre d'un régime global de responsabilité juridique en cas d'accident pendant le transport de matières radioactives », et qu'il existait « un certain nombre de conventions relatives à la responsabilité, auxquelles de nombreux États sont Parties, mais auxquelles beaucoup n'adhèrent pas ». En outre, « les dispositions de ces conventions, et les liens qui les unissent, ne sont pas simples à comprendre » et le Président a conclu que « la préparation d'un texte explicatif des divers instruments de responsabilité nucléaire contribuerait à une compréhension commune de questions juridiques complexes et faciliterait ainsi l'adhésion à ces instruments. Le Secrétariat de l'AIEA devrait établir un tel document en collaboration avec un Groupe indépendant d'experts juridiques désignés par le Directeur général⁶⁸ ».

Compte tenu de ces constatations et afin de favoriser l'établissement d'un régime de responsabilité nucléaire global et efficace, le Directeur général de l'AIEA a créé, la même année, un groupe consultatif, le Groupe international d'experts en responsabilité nucléaire (INLEX⁶⁹), qui a tenu cinq réunions depuis sa création⁷⁰.

Parmi les tâches qu'il a accomplies jusqu'ici, et conformément à la demande de la Conférence, INLEX a amené à bien l'élaboration des textes explicatifs (y compris un aperçu du régime révisé de l'AIEA en matière de responsabilité nucléaire) concernant les instruments sur la responsabilité nucléaire adoptés sous les auspices de l'AIEA. Ces textes constituent une étude exhaustive du régime de l'AIEA en matière de responsabilité nucléaire destinée à contribuer à la compréhension et à une interprétation autorisée de ce régime⁷¹. En outre, INLEX a examiné et a tiré des conclusions sur d'éventuelles lacunes et ambiguïtés quant à la portée et au champ d'application des instruments sur la responsabilité nucléaire en vigueur, et a étudié les inconvénients à ne pas adhérer à un régime mondial de responsabilité nucléaire et, plus particulièrement, les difficultés éventuelles à obtenir réparation en dehors de ce régime.

Afin d'encourager les États à adhérer au régime international de responsabilité nucléaire et de créer un cadre pour des discussions franches sur les difficultés, préoccupations ou problèmes éventuels qu'ils pourraient avoir à cet égard, INLEX a également mené plusieurs activités de renforcement

68. Voir la section A.3 du résumé de la séance explicative sur le thème de la responsabilité dans le résumé et les constatations du Président de la Conférence internationale sur la sûreté du transport des matières radioactives, tenue à Vienne du 7 au 11 juillet 2003 [document STI/PUB/1200 de l'AIEA, 2004].

69. Voir la déclaration du Directeur général de l'AIEA à la Conférence générale de septembre 2003 ainsi que la Résolution GC(47)/RES/7.C de la Conférence générale, adoptée le 19 septembre 2003, dans laquelle celle-ci se félicite notamment de « la décision du Directeur général de charger un Groupe d'experts d'étudier les questions liées à la responsabilité nucléaire et de donner des avis en la matière ».

70. La première réunion a eu lieu les 16 et 17 octobre 2003, la deuxième du 22 au 26 mars 2004, la troisième du 13 au 16 juillet 2004, la quatrième du 7 au 11 février 2005 et la cinquième du 11 au 14 juillet 2005. La sixième est prévue pour mai 2006.

71. Voir la Convention de Vienne relative à la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires de 1997 et la Convention sur la réparation complémentaire des dommages nucléaires de 1997 – Textes explicatifs – Étude exhaustive du régime de responsabilité nucléaire de l'AIEA par le Groupe international d'experts en responsabilité nucléaire (INLEX) visant à en faciliter la compréhension et à en donner une interprétation autorisée : www.iaea.org/About/Policy/GC/GC48/Documents/gc48inf-5expltext.pdf.

d'audience, notamment en élaborant du matériel didactique standard sur la responsabilité nucléaire et en organisant des ateliers régionaux⁷².

8. *Programme d'assistance en matière législative de l'AIEA*

Le cadre juridique international susmentionné ainsi que les mesures relatives à son application pratique ne sauraient toutefois être complets sans un programme d'assistance aux États pour l'élaboration et la mise au point d'un cadre juridique national exhaustif correspondant pour régir l'utilisation pacifique et sûre de l'énergie nucléaire, afin qu'ils puissent notamment appliquer les instruments juridiques internationaux qu'ils ont ratifiés.

À cet égard, indépendamment des diverses activités relatives à la sûreté et à la sécurité, des missions techniques et des services consultatifs dont bénéficient les États Membres, l'AIEA, depuis sa création, et d'une façon plus systématique depuis 1997, leur donne des conseils sur les cadres législatifs et réglementaires dans le cadre d'un programme d'assistance en matière législative⁷³.

Ce programme a été remanié pour lui incorporer trois éléments importants, à savoir tout d'abord une interaction avec les États impliquant une relation à long terme et un processus continu; ensuite, une interface entre les questions juridiques et techniques nécessitant un travail de collaboration entre juristes et experts techniques et, enfin, une approche multiple aux fins du transfert des connaissances et du savoir-faire consistant en une combinaison d'ateliers et de séminaires régionaux et nationaux, de formation, d'assistance bilatérale pour la rédaction de lois et en l'élaboration de documents de référence pour l'évaluation et la rédaction des législations nucléaires nationales. À cet égard, l'AIEA a publié en 2003 un Manuel de droit nucléaire qui passe notamment en revue les éléments, principes et concepts clés de la législation nucléaire⁷⁴.

Jusqu'à présent, plus d'une centaine d'États Membres ont bénéficié d'une assistance pour améliorer leurs cadres législatifs dans les domaines de la sûreté et de la sécurité nucléaires, des garanties et de la responsabilité en cas de dommage nucléaire. Le programme a donc permis de renforcer l'infrastructure juridique nucléaire de nombreux pays et la satisfaction des États Membres à son sujet s'exprime notamment dans des résolutions annuelles de la Conférence générale⁷⁵.

72. Le premier Atelier régional sur la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires, organisé dans le cadre des activités de renforcement d'audience d'INLEX, a eu lieu du 28 au 30 novembre 2005, à Sydney (Australie). Il a été suivi par 49 participants de 14 États Membres de l'AIEA de la région Asie et de 12 États non Membres de l'AIEA membres du Forum des îles du Pacifique, ainsi que par deux représentants du Secrétariat de ce forum. Le deuxième Atelier régional, organisé au même titre par INLEX, qui est destiné à des représentants des États membres de la région Amérique latine, doit se tenir en 2006, à Lima (Pérou).

73. Pour une vue d'ensemble des activités d'assistance en matière législative de l'AIEA, voir « Vers un cadre renforcé de droit nucléaire, Les services d'assistance législative de l'AIEA », Carlton Stoiber, Bulletin de l'AIEA, Volume 45, n° 1 (2003).

74. Voir le Manuel de droit nucléaire, AIEA, STI/PUB/1160, juillet 2003 : www-pub.iaea.org/MTCD/publications/PDF/Pub1160_web.pdf.

75. Voir par exemple les résolutions générales de l'Assemblée générale relatives à la sûreté entre 2001 et 2005, telles que GC(45)/RES/10 de 2001 et GC(46)/RES/9 de 2002.

Ces dernières années ont cependant vu s'accroître le nombre et la complexité des instruments internationaux adoptés dans les domaines de la sûreté et de la sécurité, ainsi que l'intérêt à l'égard de la responsabilité en cas de dommage nucléaire, comme l'ont montré les travaux d'INLEX. En fait, aujourd'hui plus que jamais, il est de plus en plus nécessaire que l'AIEA donne aux États, d'une façon structurée et coordonnée, des conseils concernant le contenu des instruments juridiques internationaux existants et nouveaux relatifs au nucléaire ; clarifie les corrélations entre ces différents instruments ; et élabore et diffuse aux États un même message sur la façon dont ils devraient élaborer leur législation nucléaire nationale.

Par ailleurs, les documents de l'AIEA abordent désormais de plus en plus la question des liens entre sûreté et sécurité et de l'impact qu'un système réglementaire de sûreté bien élaboré a sur la sécurité des matières radioactives dans un État donné⁷⁶. De même, un certain nombre de documents de l'AIEA reconnaissent que les accords de garanties et les protocoles additionnels de l'Agence, ainsi que les systèmes nationaux de comptabilité et de contrôle des matières nucléaires, contribuent de façon primordiale à prévenir le trafic illicite, ainsi qu'à décourager et à détecter le détournement de matières nucléaires, reconnaissant en cela la double utilité des SNCC pour les garanties et la sécurité⁷⁷.

Mais il ne faut pas se contenter de simplement la reconnaître. Ces concepts se recoupent en particulier au niveau des domaines de compétence et des implications, et il faut se pencher davantage sur les effets réciproques des mesures de sûreté et des mesures de sécurité. Pour équilibrer et harmoniser ces deux principes, il est nécessaire non seulement d'élaborer des orientations internationales, mais également de mettre en œuvre des stratégies nationales efficacement coordonnées. C'est là un défi de taille, car il faut recenser et rationaliser les corrélations ainsi que les chevauchements et les différences pour les traduire dans la législation nationale.

Afin d'explorer davantage cette voie, on a donc réorienté et restructuré le programme d'assistance en matière législative de l'AIEA. Celle-ci adoptera de fait à l'avenir une approche globale de la sûreté et de la sécurité nucléaires et des garanties – l'approche dite « SSG » – qui portera aussi sur la responsabilité nucléaire. Cette approche non seulement reconnaît les liens techniques et juridiques complexes entre ces branches du droit nucléaire, ainsi que leurs domaines de coexistence et leur diversité, mais elle prévoit également leur application pratique de sorte qu'il est possible de les traduire dans un cadre législatif national. Plus particulièrement, outre les éléments importants susmentionnés du programme, il est prévu de continuer à formuler des orientations à l'intention des États Membres sur l'élaboration de leur législation nationale dans les différents domaines du droit nucléaire. Ainsi, un deuxième volume du Manuel de droit nucléaire sera publié à la fin de 2006 pour présenter, sur la base des différents systèmes juridiques des États, des éléments et des exemples de textes législatifs modulaires ainsi que des extraits tirés des législations nationales de différents États, agrémentés d'explications et d'annotations. De plus, un site Web consacré au droit nucléaire international sera créé (avec la base de données regroupant les informations et les connaissances

76. Un certain nombre de résolutions de la Conférence générale [par exemple GC(49)/RES/10, GC(48)/RES/11 et GC(47)RES/8], et les Normes fondamentales internationales de protection contre les rayonnements ionisants et de sûreté des sources de rayonnements (NFI), collection Sécurité n° 115 (1996) reconnaissent les corrélations entre la sûreté et la sécurité et l'impact qu'un système réglementaire de sûreté bien élaboré dans un État donné a sur la sécurité des matières radioactives. En outre, il ressort des conclusions du Président de la Conférence internationale sur la sûreté et la sécurité des sources radioactives, qui a eu lieu à Bordeaux (France), du 27 juin au 1^{er} juillet 2005, que la sûreté et la sécurité font partie intégrante d'une infrastructure réglementaire efficace et complète pour assurer le suivi continu des sources radioactives tout au long de leur cycle de vie.

77. Voir par exemple le Plan sur la sécurité nucléaire pour 2006-2009 susmentionné.

nucléaires) ; il regroupera en un même endroit des informations utiles à l'élaboration des lois et permettra aux États de partager leur expérience en la matière. Enfin, un Groupe d'experts en droit nucléaire est en train de suivre une formation, ce qui permettra à l'AIEA de fournir aux États l'assistance et la formation nécessaires.

Partie II. Défis

Malgré les nombreux succès obtenus sur les plans juridique et pratique dans le cadre international de l'utilisation sûre et pacifique de l'énergie nucléaire au cours des deux décennies qui ont suivi l'accident de Tchernobyl, il reste un certain nombre de défis à relever.

1. Préparation et conduite des interventions d'urgence

Par exemple, la Convention sur la notification rapide et la Convention sur l'assistance ont été élaborées dans le but de combler un vide important dans le cadre juridique prévu pour atténuer les conséquences des accidents nucléaires et, tout en représentant un progrès significatif dans les domaines du droit international et de la sûreté nucléaire, elles n'ont toujours été considérées que comme une première étape. Si des progrès ont certes été réalisés depuis leur entrée en vigueur et si l'on dénombre désormais un grand nombre de dispositions pratiques en matière de notification des accidents nucléaires et des situations d'urgence et d'intervention, la coopération internationale dans ce domaine doit se développer.

En outre, depuis l'accident de Tchernobyl en 1986, des avancées politiques et technologiques majeures telles que l'amélioration de la coopération internationale et les progrès de la technologie de l'information exigent un perfectionnement continu du système international de préparation et de conduite des interventions d'urgence. Par ailleurs, les pays sont davantage conscients de la nécessité de renforcer les dispositions pour intervenir dans des situations d'urgence qui pourraient découler d'activités impliquant l'utilisation malveillante de matières nucléaires ou radioactives, et de la possibilité de voir des installations nucléaires prises pour cibles. Il est aussi reconnu que ce système est moins développé pour un grand nombre de sources radioactives que pour les installations nucléaires.

L'élaboration du Plan d'action international pour le renforcement du système international de préparation et de conduite des interventions en situation d'urgence nucléaire ou radiologique, qui prend en considération ces questions, est par conséquent une mesure encourageante. En outre, la proposition d'entreprendre l'élaboration d'un « Code de conduite pour le système international de gestion des situations d'urgence » qui devrait étendre et systématiser les dispositions figurant dans le Manuel susmentionné EPR-ENATOM 2004 et qui s'appliquera aux situations d'urgence pouvant survenir à la suite d'un accident ou d'un acte malveillant impliquant des matières radioactives ou nucléaires, devrait contribuer grandement à l'établissement d'un système mondial d'assistance et d'intervention en cas d'urgence plus uniforme et plus avancé.

Enfin, la Convention sur la notification rapide et la Convention sur l'assistance devront toutefois être revues et mises à jour afin de refléter la pratique moderne juridiquement contraignante dans ce domaine.

2. *Sûreté des centrales nucléaires*

Dans le domaine de la sûreté des centrales nucléaires, la communauté nucléaire internationale s'est retrouvée dans les années 1990 devant un défi majeur, celui de garantir la sûreté de toutes les installations nucléaires dans le monde⁷⁸. Il va sans dire que l'adoption de la CSN au cours de cette décennie a contribué à relever ce défi.

Malgré les efforts faits dans le passé, il reste encore des défis, non seulement pour les pays dotés d'une vaste expérience d'exploitation et appliquant un contrôle réglementaire rigoureux, mais également pour les autres. Simplement, on ne peut jamais considérer que la sûreté d'exploitation des centrales nucléaires a atteint son degré maximum, même dans les pays où le niveau de sûreté est élevé. Parallèlement, ces dernières années ont été témoins d'un changement d'attitude notable envers l'énergie nucléaire. On s'intéresse de plus en plus aux avantages qu'elle présente en tant que source d'électricité propre ainsi que pour répondre aux besoins énergétiques du XXI^{ème} siècle. Ainsi, 443 réacteurs de puissance sont actuellement en service dans 30 pays (et 26 autres sont en construction) et produisent de l'électricité pour presque un milliard de personnes. L'énergie nucléaire représente environ 16 % de la production mondiale d'électricité, suivant en cela l'évolution régulière du marché mondial de l'électricité. Il est clair qu'il faut non seulement mettre en place des cadres juridiques et réglementaires nationaux adéquats et exhaustifs pour régir l'utilisation pacifique et sûre de l'énergie nucléaire dans le monde, mais également les développer et les mettre à jour constamment.

3. *Gestion des déchets radioactifs*

En ce qui concerne l'acceptation de l'énergie nucléaire, la sûreté de la gestion des déchets radioactifs est toujours une question qui laisse sceptique l'opinion publique. À cet égard, l'importance de la Convention commune en tant qu'unique instrument contraignant dans ce domaine et, partant, en tant que mécanisme de premier plan pour améliorer la confiance dans le monde ne saurait être sous-estimée.

Bien que l'on reconnaisse que l'application universelle des Normes de sûreté pour la protection des personnes et de l'environnement face aux accidents nucléaires bénéficie d'un soutien croissant, il est encore nécessaire d'élargir la participation aux conventions sur la sûreté nucléaire, et en particulier à la Convention commune. Il convient de souligner que celle-ci est pertinente pour tous les États ayant sur leur territoire des déchets radioactifs, même pour ceux dont les déchets proviennent uniquement de l'utilisation de matières radioactives en médecine et dans la recherche. Malgré une modeste hausse des adhésions à la convention l'an passé à l'heure où sont rédigées ces lignes⁷⁹, seuls 36 pays sont Parties à la Convention commune et, en fait, à peine moins d'un tiers des États qui exploitent des centrales nucléaires (8 sur 30 dans le monde) ont souscrit au régime qu'elle prévoit. La promotion de l'adhésion à la convention et d'une entente mondiale sur les questions qui déterminent la sûreté de la gestion des déchets radioactifs et du combustible usé est certainement l'une des tâches les plus importantes à court terme.

78. Voir le Rapport du Directeur général de l'AIEA au Conseil des gouverneurs, figurant dans le document GOV/INF/583, en date du 22 mai 1990.

79. Avec l'entrée en vigueur de la Convention commune pour le Brésil le 18 mai 2006, pour l'Estonie le 4 mai 2006, pour l'Islande le 27 avril 2006, pour l'Italie le 9 mai 2006 et pour la Fédération de Russie le 19 avril 2006, le nombre des Parties contractantes sera porté à 41.

4. *Sûreté et sécurité des sources radioactives et sûreté des réacteurs de recherche*

Pour ce qui est des codes de conduite qui ont été mentionnés, il apparaît à première vue qu'ils sont une exception à l'appel lancé peu après l'accident de Tchernobyl en faveur de la création d'un régime international pour le développement sûr [de l'énergie nucléaire]. À cette époque, le besoin de normes contraignantes se faisait sentir alors que les normes de sûreté n'avaient qu'une portée recommandatoire.

À cet égard, les codes peuvent être considérés comme une régression. Ils n'ont aucun caractère contraignant et, à l'image des normes de sûreté, ne sont pas obligatoires et laissent les États libres de choisir parmi leurs dispositions celles qu'ils veulent appliquer. Il faut toutefois garder à l'esprit que la forme juridique d'un instrument (c'est-à-dire s'il est contraignant, tel un traité, ou non) importe moins que son efficacité. En fait, un instrument contraignant peut lui-même être formulé de façon vague ou non contraignante et, même si ce n'est pas le cas, il peut n'avoir qu'un impact mineur sur le comportement de ceux à qui il est destiné. Par ailleurs, dans les cas où un instrument contraignant est en vigueur, il peut souffrir du manque d'adhésion des États. Inversement, un instrument juridiquement non contraignant, comme le Code de conduite, peut recevoir l'appui d'un nombre d'États bien plus important qui s'engagent à appliquer les orientations qu'il contient qu'une convention juridiquement contraignante.

Ceci dit, comme pour tout instrument juridique international, et plus encore pour un code de conduite, c'est son application ou sa mise en œuvre correcte au niveau national qui est la clé de son succès et de son efficacité. On peut encourager son application en introduisant des mécanismes d'examen par des pairs comme dans le cas de la CSN et de la Convention commune, au lieu d'imposer des obligations précises en cas de non-respect ou de s'en remettre aux dispositions relatives au règlement des différends. Alors qu'initialement les États ne souhaitaient pas l'inclusion de tels mécanismes devant les travaux préparatoires consacrés aux deux codes adoptés sous les auspices de l'AIEA, la communauté internationale évalue maintenant l'efficacité de leur application.

À cet égard, il sera intéressant de voir si les États souhaitent prendre des mesures conduisant à l'adoption d'un processus officiel pour discuter de l'application du Code de conduite sur la sûreté et la sécurité des sources radioactives. Si les États choisissent de le faire, cela dénotera une nouvelle tendance intéressante du processus d'élaboration des règlements normatifs dans le domaine nucléaire à l'AIEA, vers un mécanisme de « durcissement » ou de « renforcement » de ce qui peut en fait être considéré comme un « droit directif ».

5. *Sécurité nucléaire*

Le défi que représente le renforcement de la sécurité nucléaire des États a gagné en importance ces dernières années. En conséquence, la réaction dans la pratique a été rapide et s'est faite sur plusieurs fronts⁸⁰. En fait, peu de domaines d'activité relevant du nucléaire ont connu des changements

80. Il existe par exemple un certain nombre d'initiatives internationales et régionales qui intéressent directement le programme de sécurité nucléaire de l'AIEA. Nous en mentionnerons deux. Tout d'abord, l'Initiative pour la réduction de la menace mondiale (2004), annoncée par le Secrétaire américain à l'Énergie, M. Spencer Abraham, le 26 mai 2004. Elle a pour objet de retirer et/ou de sécuriser les matières et le matériel nucléaires et radiologiques présentant un risque élevé dans le monde entier qui constituent une menace pour les États-Unis et la communauté internationale. Ses activités sont exécutées en collaboration avec l'AIEA pour répondre systématiquement aux menaces posées par les matières nucléaires et autres matières radioactives présentant un risque élevé. La deuxième est la Stratégie de l'UE contre la prolifération des armes de destruction massive (2003). En mai 2004, le Conseil européen a

aussi fondamentaux en aussi peu de temps. Ces efforts ont été axés, par nécessité, sur l'aide aux États pour identifier et corriger les causes de leur vulnérabilité, améliorer la protection physique des installations nucléaires, améliorer les capacités nationales de détection et d'intervention, sécuriser les sources radioactives hautement prioritaires et élaborer des normes et des orientations. L'objectif global est de parvenir à améliorer dans le monde entier la sécurité de telles matières en cours d'utilisation, d'entreposage et de transport ainsi que celle des installations connexes, en soutenant les États Membres qui s'emploient à établir et à maintenir un régime national de sécurité nucléaire efficace, notamment par l'application des instruments juridiques internationaux pertinents.

De même que dans les autres branches du droit nucléaire, dans ce domaine, le nombre et la complexité des instruments internationaux contraignants et non contraignants devant être appliqués et mis en œuvre par les États Membres⁸¹ sont allés croissant. En particulier, suite à l'adoption, en avril 2005, par l'Assemblée générale des Nations Unies, après sept années de négociations, de la Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire (Convention sur le terrorisme nucléaire), on dénombre aujourd'hui 13 conventions et protocoles universels contre le terrorisme, y compris la CPPMN, ayant été élaborées sous les auspices de l'ONU et de ses agences spécialisées⁸².

L'une des principales difficultés qui se pose dans l'élaboration d'un régime mondial de sécurité nucléaire est d'analyser clairement tous les instruments internationaux pertinents adoptés lors de différents forums et d'en déterminer les corrélations et les synergies, mais également toutes les obligations contradictoires ou partiellement communes et d'aider les États à mettre à jour leur législation nationale.

6. Responsabilité en matière de dommages nucléaires

En ce qui concerne la responsabilité en matière de dommages nucléaires, il faut souligner que, malgré l'adoption des nouvelles normes susmentionnées qui prévoient un champ d'application géographique plus large du régime de responsabilité, l'augmentation du montant de la responsabilité

adopté, dans le cadre de la mise en œuvre de cette stratégie, une Action commune du Conseil concernant le soutien aux activités de l'AIEA pour son programme de sécurité nucléaire. En juillet 2005, il a adopté, toujours dans ce cadre, une nouvelle action commune concernant le soutien aux activités de l'AIEA non seulement dans le domaine de la sécurité nucléaire, mais également dans celui de la vérification. Un des projets de cette action commune a pour objet de renforcer les cadres législatifs nationaux pour que les États puissent s'acquitter de leurs obligations au titre des accords de garanties et des protocoles additionnels. Cet objectif devrait être atteint grâce à la fourniture par l'AIEA d'une assistance législative aux pays visés pour l'élaboration et/ou la révision des législations nationales. Le présent document évoque un peu plus loin ce type d'assistance ainsi que les synergies entre la sécurité et les garanties.

81. L'importance de certains de ces instruments est reconnue dans la Résolution 1540 du Conseil de sécurité adoptée en avril 2004. De nombreux gouvernements ont déjà pris des mesures suite à cette résolution qui appelle, entre autres, à arrêter et instituer des activités appropriées et efficaces de contrôle aux frontières et de police afin de détecter et de combattre, le trafic de ces produits, et à s'abstenir d'apporter un appui, quel qu'en soit la forme, à des acteurs non étatiques qui tenteraient de mettre au point, de se procurer, de transférer ou d'utiliser des armes nucléaires, chimiques ou biologiques ou leurs vecteurs.
82. Le texte de la Convention sur le terrorisme nucléaire figure en annexe à la Résolution A/RES/59/290 de l'Assemblée générale des Nations Unies en date du 15 Avril 2005. Il faut également noter que le Comité spécial créé par la Résolution 51/210 de l'Assemblée générale des Nations Unies est en train de négocier un projet de « Convention globale sur le terrorisme international ».

de l'exploitant d'une installation nucléaire, des moyens renforcés pour obtenir une réparation adéquate et équitable et un biais pour obtenir une réparation complémentaire, des sujets de préoccupations subsistent. Par exemple, le fait que les principaux États engagés dans des activités nucléaires n'adhèrent pas aux divers instruments de responsabilité nucléaire est sans conteste un facteur dissuasif à l'adhésion des autres pays à ces instruments.

En outre, bien qu'INLEX ait relevé des lacunes et des ambiguïtés, il est clair qu'il faut prendre d'autres mesures pour y remédier afin de tendre, à terme, vers l'application universelle d'un régime global de responsabilité nucléaire. À cet égard, l'entrée en vigueur de la CRC, qui pourrait servir d'élément fédérateur dans un contexte actuel quelque peu morcelé, serait certainement un pas dans la bonne direction. Afin de favoriser ce processus en cours, le Directeur général de l'AIEA a décidé en 2005 qu'INLEX devait poursuivre ses travaux et a donc prorogé son mandat pour une durée indéfinie. INLEX devrait donc continuer à jouer son rôle d'instance technique non seulement pour donner des avis autorisés sur les instruments de responsabilité nucléaire adoptés sous les auspices de l'AIEA, mais également pour poursuivre l'élaboration d'un régime global de responsabilité nucléaire.

Partie III. Perspectives

Après l'examen du cadre juridique international régissant l'utilisation sûre et pacifique de l'énergie nucléaire et des aspects pratiques les plus pertinents soutenant les instruments qui le composent, il est juste de dire qu'au cours des deux décennies écoulées depuis Tchernobyl, la communauté internationale a obtenu des résultats significatifs et pris des mesures importantes pour créer une structure harmonieuse, efficace, effective et transparente et qu'en tant qu'instances de coopération internationale entre États, les organisations internationales, comme l'AIEA, se sont montrées indispensables à cet égard.

Parallèlement, il apparaît toutefois que de nouvelles réalités suscitent maintenant l'inquiétude : d'une part, la « renaissance » de la production d'énergie nucléaire et de la technologie associée, de l'autre, la montée du terrorisme et les ambitions affichées des terroristes d'acquiescer et d'utiliser des armes de destruction massive, la découverte de programmes nucléaires et de réseaux d'approvisionnement clandestins et l'émergence d'un vaste marché noir de matières et d'équipements nucléaires, pour n'en citer que quelques-unes.

De ce fait, pour que l'énergie nucléaire puisse jouer un rôle fondamental à l'avenir et représenter une option viable pour un plus grand nombre de pays, en particulier les pays en développement, et pour répondre à ces préoccupations, la communauté internationale devra innover en matière de politique et de développement des infrastructures et revoir le niveau actuel de coopération internationale.

Bien que les réalisations aient été nombreuses et que les activités de l'AIEA aient un poids indéniable, fait qui a été reconnu par l'attribution du prix Nobel de la paix 2005⁸³, de l'avis de tous, il reste encore beaucoup à faire. Dans ce contexte, le cadre juridique international et les activités pratiques menées à ce titre devraient toujours être considérés comme « mis sur le métier ». Ainsi, l'une

83. Le prix Nobel de la paix 2005 a été décerné par le Comité Nobel norvégien à l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) et à son Directeur général, M. Mohamed El Baradei, « pour leurs efforts visant à empêcher que l'énergie nucléaire soit employée à des fins militaires et à faire en sorte que l'énergie nucléaire à des fins pacifiques soit utilisée de la manière la plus sûre possible ». Voir le communiqué de presse relatif à l'attribution du prix Nobel de la paix 2005, à l'adresse suivante : <http://nobelprize.org/peace/laureates/2005/press.html>.

des leçons à tirer de Tchernobyl est que ce n'est pas en réaction à une crise qu'il faut marquer des progrès dans le domaine du droit nucléaire. Il faudrait au contraire une « évolution graduelle ou un développement progressif » des règles de droit tant international que national qui permette non seulement d'aborder les problèmes et événements potentiels ou ressentis, mais également de suivre les évolutions et les initiatives. Les initiatives qui sont en train d'être élaborées illustrent la nécessité de cette évolution graduelle

Sans entrer dans le détail, ces initiatives portent sur des approches régionales en matière de besoins énergétiques⁸⁴, sur l'utilisation d'une génération avancée de centrales nucléaires⁸⁵ et, en conformité avec les approches régionales, sur des accords multinationaux pour l'enrichissement, la production de combustible, le stockage définitif des déchets et le retraitement qui pourraient à l'avenir favoriser la sûreté, la sécurité et la non-prolifération dans le cadre de l'utilisation de l'énergie nucléaire⁸⁶. De telles approches multilatérales ne sont pas nouvelles mais elle nécessiteraient, par exemple, un cadre juridique pour la gestion et le contrôle multilatéral des parties initiales (enrichissement et production de combustible) et terminale (combustible utilisé et déchets radioactifs) du cycle du combustible nucléaire. En outre, il faudrait des assurances concernant la fourniture de technologie et de combustible pour réacteurs, soit par le biais de l'AIEA qui, en vertu de l'article IX de son Statut, est habilitée à servir de garant pour la fourniture de produits fissiles et le retraitement du combustible utilisé, soit au titre d'un accord multilatéral, régional ou bilatéral distinct.

Dans tous les cas, si une internationalisation croissante des régimes existants de sûreté et de sécurité nucléaires était conforme au caractère mondial que l'on envisage de donner à ces approches multilatérales, il serait vraisemblablement nécessaire d'étudier de près la question de savoir si les instruments existants sont efficaces ou toujours appropriés sous leur forme actuelle. De plus, la plupart des accords pratiques qui sous-tendent le cadre juridique, telles les normes internationales de sûreté, ainsi que les examens par des pairs et les services consultatifs associés, devront sans doute être mis à jour pour garantir que les nouveaux types de réacteurs et d'installations du cycle du combustible sont correctement pris en compte. Le transport sûr et sécurisé de matières nucléaires et radioactives ainsi que la responsabilité de l'exploitant ou du fournisseur de combustible nucléaire seront également des questions importantes sur lesquelles il faudra se pencher et pourraient être des aspects essentiels de

84. Un exemple de cette approche se trouve être le communiqué conjoint signé le 27 février 2006 par les Premiers Ministres des trois États baltes, à savoir l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie, dans lequel ils conviennent d'élaborer au cours de 2006 une stratégie énergétique de la Baltique prévoyant une coopération pour la construction d'une nouvelle centrale nucléaire.

85. Voir le Forum international Génération IV visant à établir un « plan directeur » technologique qui donnera des orientations pour la mise au point et l'évaluation des centrales nucléaires futures ainsi que le projet international sur les réacteurs nucléaires et les cycles du combustible nucléaire innovants (INPRO), qui participe à la promotion de l'évaluation et des travaux de recherche menés en coopération sur les concepts innovants d'énergie nucléaire.

86. Voir le Groupe d'experts sur les approches multilatérales du cycle du combustible nucléaire établi par le Directeur général de l'AIEA. Le groupe a pour tâche d'explorer des options et élaborer des propositions en vue de contrôles améliorés, y compris les arrangements multilatéraux de supervision possibles, pour les parties initiales et terminales du cycle du combustible nucléaire. Son rapport, finalisé en février 2005, identifie un certain nombre d'approches avec l'objectif de renforcer les assurances en matière de non-prolifération liées au cycle du combustible nucléaire civil, tout en préservant l'assurance des approvisionnements et des services. [Voir le document INFCIRC/640 en date du 1^{er} avril 2005 ou le document MNA/2005 d'avril 2005].

l'élaboration du futur cadre juridique international régissant l'utilisation sûre et pacifique de l'énergie nucléaire.

Toutes ces initiatives multilatérales pèseront considérablement sur la réglementation normative internationale au moins en raison du fait qu'il faudra internationaliser ce qui a été considéré pendant des années comme relevant exclusivement du domaine national. Il est temps, 20 ans après Tchernobyl, de regarder en arrière et de faire le point : il reste encore des défis à relever.

Le droit international de la responsabilité civile nucléaire : l'après Tchernobyl

par **Julia A. Schwartz***

I. Introduction

Il y a vingt ans, la centrale nucléaire de Tchernobyl en Ukraine était en proie à un accident qui devait profondément marquer l'évolution du droit international de la responsabilité civile nucléaire. Cet accident a eu d'importants effets sur la santé humaine, les biens et l'environnement naturel et les dommages ont été ressentis non seulement en Ukraine, mais dans plusieurs pays voisins, et parfois bien au-delà¹.

Cet accident a rejeté longtemps dans l'atmosphère de grandes quantités de substances radioactives qui se sont largement dispersées dans tout l'hémisphère Nord. Les séquelles radiologiques, sanitaires et socio-économiques les plus graves furent ressenties par les populations du Bélarus, de l'Ukraine et de la Russie qui en souffrent encore à ce jour. Environ cinq millions de personnes vivent aujourd'hui dans des régions de ces trois pays encore contaminées par des radionucléides à cause de la catastrophe de Tchernobyl.

Les premiers à souffrir d'affections aiguës ont été les pompiers et les équipes de décontamination sont intervenues immédiatement après les explosions. Trente et une personnes sont décédées et environ cent quarante ont été atteintes de la maladie des rayonnements ou d'autres troubles liés à la radioactivité. L'augmentation significative des carcinomes de la thyroïde chez les nourrissons et les enfants exposés au moment de l'accident dans les régions contaminées de l'ex-Union soviétique témoigne de l'existence d'effets sanitaires à plus long terme.

La ville de Pripjat, qui est située à 4 km de la centrale, a été évacuée dans les heures qui ont suivi l'accident et est encore aujourd'hui inhabitée. Dans un intervalle de quelques semaines, plus de 100 000 personnes ont dû quitter leur domicile dans un rayon de 30 km autour du site de l'accident.

L'impact de l'accident sur l'environnement, en particulier la production agricole, a été et continue d'être considérable. Des dizaines de milliers de kilomètres carrés de terres agricoles ont été contaminées, et il a fallu détruire de grandes quantités de produits alimentaires, notamment de produits laitiers. On a également interdit ou limité la production et la vente d'autres produits agricoles et, encore aujourd'hui, les activités agricoles sont interdites sur plusieurs milliers de kilomètres carrés.

* Chef des Affaires juridiques, Agence de l'OCDE pour l'énergie nucléaire. Les faits mentionnés et idées exprimées dans cet article n'engagent que l'auteur.

1. De nombreuses publications décrivent les conséquences radiologiques, sanitaires et socioéconomiques de l'accident de Tchernobyl. Les informations présentées dans les paragraphes qui suivent sont largement reprises de l'ouvrage intitulé « Tchernobyl : évaluation des incidences radiologiques et sanitaires – Mise à jour 2002 de Tchernobyl : dix ans déjà », Agence de l'OCDE pour l'énergie nucléaire, 2002.

L'activité transportée par les panaches multiples que rejetait la centrale de Tchernobyl a été mesurée non seulement en Europe mais également au Canada, au Japon et aux États-Unis, bien que les répercussions radiologiques de l'accident dans ces pays aient été très faibles, voire insignifiantes. En revanche, le fait qu'un accident nucléaire majeur puisse avoir des répercussions au-delà des frontières et toucher des pays situés à des distances considérables du lieu de l'accident a fait l'effet d'une douche écossaise.

Tout aussi impressionnant, le coût des dommages – pour l'individu comme pour la société – à savoir les pertes de vies humaines, les blessures, les maladies, y compris les effets du stress et d'autres perturbations psychologiques, les dégâts matériels, les pertes économiques, les dégradations de l'environnement et toute autre perturbation socioéconomique. La diversité des dommages paraît infinie ou presque. Il n'existe pas de chiffres précis, mais on estime que l'accident aurait coûté en 20 ans des centaines de milliards de dollars.

Si l'étendue des dommages provoqués par l'accident de Tchernobyl a fait couler beaucoup d'encre, rares sont ceux qui se sont intéressés aux possibilités pour les victimes de ces dommages de se faire indemniser, indépendamment de leur situation géographique à l'époque ou aujourd'hui. À dire vrai, il n'y a là rien de surprenant puisque l'ampleur des conséquences de l'accident aurait de toute façon dépassé les capacités financières de l'entité juridique qui aurait été reconnue responsable du dommage en question.

Il faut en outre tenir compte du fait qu'il n'existait pas, en 1986, en Union soviétique de législation particulière qu'auraient pu invoquer les victimes des pays les plus touchés issus de l'Union soviétique, à savoir l'Ukraine, le Bélarus et la Russie, pour obtenir réparation des dommages subis. Pas plus qu'il n'existait un régime international de responsabilité civile et d'indemnisation auquel l'ex-Union soviétique aurait été Partie et prévoyant, pour les victimes des pays voisins, le droit d'obtenir une indemnisation des dommages nucléaires subis du fait de l'accident. L'absence de ces deux dispositifs a rendu très difficile l'indemnisation des victimes tant en Union soviétique qu'à l'étranger. Les victimes en Union soviétique ont dû se fier à la volonté politique de leurs gouvernants pour obtenir une forme de réparation pour les dommages subis, tandis que les victimes hors de l'Union soviétique s'en sont remis aux principes du droit national, le cas échéant, ou à la volonté politique de leur propre gouvernement pour se faire indemniser leurs pertes².

Le 20^{ème} anniversaire de l'accident de Tchernobyl réveille des souvenirs douloureux, mais il nous offre également l'occasion de réfléchir aux moyens employés par la communauté nucléaire internationale depuis l'accident pour protéger les victimes de dommages nucléaires par la mise en place d'un régime international de responsabilité civile et d'indemnisation viable et efficace. Pour pouvoir apprécier l'importance et la valeur de cette riposte, il nous faut revenir en arrière et examiner les protections dont disposaient les victimes au niveau international *avant* l'accident de Tchernobyl.

II. Évolution des principes fondamentaux

Au tout début de l'industrie nucléaire, les gouvernements de nombreux pays industrialisés ont vu dans cette énergie la possibilité de disposer d'une source d'énergie nationale illimitée ouvrant la

2. On en trouvera un bon exemple dans l'ouvrage de M. Werner Eich, « *The Compensation of Damage in Germany Following the Chernobyl Accident* », ainsi que dans la documentation du Bundesverwaltungsamt « *Compensation for Damage Following the Accident at the Chernobyl Nuclear Power Plant* », dans les actes de l'Atelier intitulé « Indemnisation des dommages en cas d'accident nucléaire », OCDE 2003, p. 89 à 92 et p. 99 à 116.

voie à une croissance économique et une prospérité rapides. D'importants obstacles subsistaient néanmoins.

Tout d'abord, on était conscient qu'il fallait assurer une protection suffisante du public contre les risques particuliers et potentiellement de grande ampleur que présente la production d'énergie nucléaire. Ces risques ne sont pas seulement ceux de l'exploitation des réacteurs nucléaires mais peuvent être liés à la production, au transport, à l'entreposage et au stockage du combustible nucléaire en raison des possibilités de criticité spontanée. Les dommages pouvaient être nettement plus importants que ceux des industries classiques et, de plus, risquaient de se manifester de nombreuses années après l'accident qui les avait provoqués. Si les gouvernements de l'époque n'ont peut-être pas pensé à un accident du type de Tchernobyl, ils savaient parfaitement qu'en cas de catastrophe nucléaire s'accompagnant d'une forte émission de rayonnements ionisants, des centaines, voire des milliers de personnes pourraient souffrir d'affections liées aux rayonnements, voir leurs biens endommagés et subir d'autres formes de pertes économiques.

Deuxièmement, on savait également que la protection ne devait pas se limiter au public. La crainte des conséquences financières désastreuses des demandes en réparation que pourraient déposer d'innocentes victimes après un accident nucléaire décourageait d'éventuels propriétaires, constructeurs et équipementiers, prestataires de services ou bureaux d'études d'investir dans la construction de centrales. Tous redoutaient que ces demandes en réparation, s'il y était fait droit, les conduisent à la faillite. Sans protection de leur responsabilité civile, potentiellement illimitée en temps et en importance, les propriétaires/exploitants, les constructeurs et les fournisseurs de centrales nucléaires hésitaient, et c'est compréhensible, à s'engager dans le développement de cette industrie.

Les gouvernements ont compris qu'il fallait trouver une solution qui concilie ces intérêts contradictoires, à savoir la nécessité de protéger le public des risques exceptionnels que pose la production d'énergie nucléaire, les avantages économiques d'une industrie électronucléaire développée ainsi que la nécessité de protéger les investisseurs et fournisseurs contre des demandes en réparation ruineuses. Il devint vite évident qu'elle consistait à supprimer les obstacles juridiques et financiers au développement de l'industrie et, simultanément, à garantir une indemnisation suffisante des dommages que pourraient subir des tiers innocents.

Pour atteindre ces objectifs, il fallait abandonner l'idée d'appliquer les règles du droit commun de la responsabilité civile aux accidents nucléaires. Ces règles, qui sont adaptées aux risques particuliers des industries classiques, n'ont pas été jugées compatibles avec les risques nucléaires. Elles auraient empêché plutôt que facilité l'identification par les victimes des parties juridiquement responsables parmi la multitude de responsables possibles, notamment en raison de la complexité technique monumentale de cette tâche. Elles auraient également exposé les propriétaires/exploitants/constructeurs et fournisseurs à payer des montants illimités de responsabilité sur des périodes également illimitées pour lesquels ils auraient été normalement incapables d'obtenir une couverture suffisante des assurances.

Les États souhaitant exploiter les utilisations pacifiques de l'énergie nucléaire ont donc énoncé une série de principes destinés à remplacer les règles du droit commun de la responsabilité civile. Ces principes sont désormais à la base du droit de la responsabilité civile nucléaire dans la plupart des pays industrialisés aujourd'hui.

Il s'agit notamment de :

La responsabilité objective : l'exploitant d'une installation nucléaire est objectivement responsable des dommages subis par des tiers³ du fait d'un accident nucléaire survenant dans son installation ou lors du transport de substances nucléaires à destination et en provenance de cette installation. Étant donné les risques extraordinaires que présentent l'exploitation des installations et le transport de substances nucléaires, il était clair que ceux qui entreprendraient ces activités devaient être pleinement responsables de leurs éventuelles conséquences préjudiciables. La responsabilité objective délivre la victime de l'obligation de prouver qu'il y a faute ou négligence et déduit la responsabilité, avec l'obligation de réparer le dommage subi, de la seule preuve d'un lien de causalité entre le dommage et l'accident nucléaire en question⁴. Étant donné qu'aucune victime ne peut en fait détenir les connaissances nécessaires sur ce qui s'est passé dans l'installation nucléaire ou lors du transport de matières au moment où s'est produit l'accident, cette responsabilité objective établit une réelle égalité dont les victimes d'un accident nucléaire seraient privées sinon.

La responsabilité exclusive : l'exploitant d'une installation nucléaire est exclusivement responsable des dommages aux tiers résultant d'un accident nucléaire survenant dans l'installation qu'il possède ou au cours du transport de substances nucléaires à destination ou en provenance de cette installation. L'exploitant est juridiquement responsable quelles que soient les actions ou omissions à l'origine de l'accident. Pour la victime, ce principe lui évite d'avoir à identifier et à poursuivre les véritables responsables de l'accident, ce qui serait pratiquement impossible étant donné les difficultés à obtenir les preuves nécessaires après un accident. En outre, ce principe libère les fournisseurs de biens, de services et de technologies nucléaires des actions en justice compliquées que pourraient intenter les victimes. Il les affranchit également de l'obligation de souscrire des assurances responsabilité civile onéreuses, dépenses que devrait normalement consentir toute entité fournissant les biens, les services et la technologie nécessaires à l'installation nucléaire ou assurant le transport de substances radioactives. Les transporteurs bénéficient ainsi des privilèges des fournisseurs, puisqu'ils ne sont pas responsables du conditionnement des substances nucléaires qu'ils transportent, qu'ils ne possèdent pas nécessairement les savoirs spécifiques concernant leur manutention ou qu'ils seraient sinon tenus de souscrire des assurances responsabilité civile onéreuses pour se prémunir contre ces risques.

La responsabilité est limitée dans son montant : la volonté des gouvernements de favoriser le développement de l'industrie nucléaire en évitant aux exploitants nucléaires d'avoir à supporter les coûts potentiellement ruineux de demandes en réparation au cas où se produirait un accident

-
3. Un tiers est toute personne autre que l'exploitant nucléaire lui-même ou un fournisseur de biens, de services ou de technologie qui serait employé dans l'installation nucléaire. Le tiers en question peut se trouver à l'intérieur ou à l'extérieur de l'installation nucléaire de sorte que le terme inclut les employés de l'exploitant de l'installation nucléaire où se produit l'accident. Dans la plupart des pays, ces employés auront également le droit à réparation aux termes d'un système d'assurance-maladie, de sécurité sociale ou d'indemnisation des maladies professionnelles.
 4. Cette disposition va à l'encontre du droit commun de la responsabilité civile qui exige que la victime apporte la preuve de la faute ou de la négligence de l'entité dont il cherche à obtenir réparation. Il existe normalement quelques exceptions à cette règle. Toutefois, un exploitant nucléaire est généralement exonéré de responsabilité, par exemple si le dommage résulte d'un accident nucléaire provoqué directement par un fait de guerre ou d'autres hostilités du même type jugées relever de la responsabilité de l'État. Lorsque l'exploitant est exonéré de responsabilité, l'État lui-même est supposé indemniser tout dommage nucléaire subi.

nucléaire les a conduit à adopter un principe qui limite le montant de réparation que l'exploitant doit payer aux victimes en cas d'accident dont il serait responsable. Sans ce principe, la responsabilité des exploitants pourrait être illimitée, ce qui revient à dire qu'une fois épuisée la couverture obtenue des assurances, il leur faudrait prélever sur leurs propres actifs pour indemniser les victimes de dommages nucléaires, ce qui pourrait les conduire à la faillite⁵. Cette disposition constitue, d'une certaine manière, la contrepartie du fait que l'on ait imposé une responsabilité objective et exclusive à l'exploitant nucléaire pour satisfaire les victimes. Par conséquent, même si les dommages provoqués par un accident nucléaire sont supérieurs au montant de la responsabilité imposée à l'exploitant, ce dernier ne sera pas contraint d'indemniser au-delà de ce montant⁶.

La responsabilité de l'exploitant doit être couverte par une assurance ou une garantie financière : les exploitants nucléaires sont tenus d'obtenir et de conserver une garantie financière d'un montant équivalent à celui de la responsabilité qui leur est imposée. Cette garantie financière obligatoire permet de s'assurer que, le jour venu, les fonds nécessaires à l'indemnisation des victimes seront réellement disponibles. Les assurances proposées par le secteur privé sont le type le plus courant de garanties obtenues par les exploitants nucléaires, mais il en existe d'autres formes, par exemple la garantie de l'État ou la garantie bancaire, les *pools* de risques entre exploitants, voire l'autoassurance⁷. Bien qu'ayant nettement progressé par rapport à ce qu'elle était au tout début de l'industrie nucléaire, la capacité du marché des assurances nucléaires est limitée et l'a toujours été. C'est en effet cette capacité qui détermine en grande partie le montant de la responsabilité imposée aux exploitants nucléaires ainsi que la capacité de ces derniers de payer des primes qui ne soient pas exorbitantes.

La responsabilité est limitée dans le temps : les assureurs privés essentiellement mais aussi tous ceux qui ont offert la garantie financière exigée ont fait comprendre que la couverture qu'ils assurent doit être limitée dans le temps et en général qu'elle ne peut dépasser une période de dix ans à compter de la date de l'accident nucléaire pour actions en réparation concernant les dommages aux personnes ou les dommages aux biens. Ni les compagnies d'assurance ni les exploitants nucléaires ne peuvent accepter la perspective de devoir payer indéfiniment, voire sur une période prolongée après l'accident, des indemnités pour dommages nucléaires. En outre, la plupart des États ont institué un délai de « découverte » qui, en plus de la date limite pour intenter une action, exige que les demandes en réparation soient introduites dans un délai de deux à trois ans à compter de la date à laquelle la victime a eu connaissance du dommage dont elle demande réparation. Dans certains cas, l'État prendra à sa charge l'indemnisation des dommages subis lorsque la victime dépose sa demande après le délai fixé.

-
5. Même si l'on exigeait de l'exploitant nucléaire qu'il liquide ses actifs pour verser aux victimes des dédommagements d'un montant supérieur à l'assurance qu'il a souscrite, il n'y a aucune garantie que les victimes y gagneraient, notamment si l'accident nucléaire détruit le principal actif de l'exploitant, à savoir l'installation nucléaire elle-même.
 6. La plupart des gouvernements sont conscients que, dans l'éventualité d'un accident nucléaire grave, l'assurance responsabilité souscrite par l'exploitant nucléaire ne suffira peut-être pas à indemniser tous les dommages, et ils sont normalement prêts à prendre en charge une forme d'indemnisation supplémentaire. L'intervention de l'État se justifie par le fait que l'État doit protéger les citoyens et veiller à leur bien-être ainsi que par le principe de la solidarité nationale.
 7. L'autoassurance est normalement réservée aux installations nucléaires détenues ou exploitées par une entreprise publique.

Ces principes constituent le socle de bien des législations nationales traitant de la responsabilité civile et de l'indemnisation des dommages subis par des tiers. Ils sont également à la base des régimes internationaux établis pour régler les problèmes de responsabilité civile et d'indemnisation des dommages nucléaires, comme nous le verrons ci-après.

III. Les régimes internationaux de responsabilité civile nucléaire avant Tchernobyl

Même avant que ne survienne la catastrophe de Tchernobyl, les États partisans de l'exploitation de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques étaient également conscients que les répercussions d'un accident nucléaire ne s'arrêteraient pas aux frontières politiques ou géographiques et qu'il faudrait mettre en place un régime international instituant un système de responsabilité harmonisé entre tous les pays voisins. Cette remarque vaut tout particulièrement pour l'Europe de l'Ouest. Il a été décidé d'établir ce régime au moyen d'un accord international qui définirait les règles à suivre pour intenter une action en justice dans l'éventualité où les victimes, dans un État, souhaiteraient demander réparation pour des dommages à un exploitant nucléaire d'un autre État, pour définir la responsabilité des dommages survenant lors du transport de substances nucléaires d'un pays à l'autre et pour résoudre les questions parfois très compliquées de la compétence des tribunaux pour statuer sur des demandes en réparation et du droit national s'appliquant à ces demandes.

Ce système harmonisé de responsabilité devait, de l'avis de tous, contribuer à la certitude juridique, éliminer les possibilités de discrimination et garantir que les actions intentées dans les États Parties à la convention soient jugées selon les mêmes règles de droit, quel que soit le lieu de l'accident ou du dommage.

En outre, les gouvernements étaient conscients que l'ampleur éventuelle d'un accident nucléaire exigerait des assureurs qu'ils collaborent à l'échelle internationale. Seules les ressources du marché international de l'assurance sont capables, par des mécanismes de coassurance et de réassurance, de mobiliser une garantie financière suffisante pour faire face à d'éventuelles demandes en réparation⁸. Or, cette collaboration ne pouvait exister sans un régime de responsabilité civile uniforme au niveau international.

Ce régime international a vu le jour en 1960, sous les auspices de l'Organisation européenne de coopération économique (qui est devenue aujourd'hui l'Organisation de coopération et de développement économiques – OCDE), avec l'adoption par les pays membres d'Europe occidentale d'une convention régionale connue sous le nom de Convention de Paris sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire (Convention de Paris⁹). Les principes décrits ci-dessus forment la base de cette Convention qui permet, par conséquent, à ses Parties contractantes d'atteindre leurs objectifs tant au niveau national qu'au niveau international.

-
8. Par coassurance, on fait référence au fait que plusieurs assureurs assurent collectivement un risque donné de sorte que la somme de leurs contributions individuelles est égale à 100 %. Par réassurance, on entend le fait qu'un assureur ou un coassureur cède une partie du risque qu'il a assumé à un autre assureur auquel il paie une prime, ce qui revient en fait à prendre une assurance pour un risque qu'il a lui-même assuré.
 9. L'intitulé exact de cet instrument est le suivant : Convention du 29 juillet 1960 sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire, amendée par le Protocole additionnel du 28 janvier 1964 et par le Protocole du 16 novembre 1982. Un nouveau Protocole d'amendement de la Convention de Paris a été adopté le 12 février 2004, mais il n'est toujours pas entré en vigueur. On trouvera à l'annexe 1 la liste des Parties contractantes à la Convention de Paris.

Mais les États de l'Europe occidentale n'étaient pas seuls à ressentir la nécessité d'un régime international définissant la responsabilité et la réparation des dommages nucléaires. L'année 1963 a également vu l'adoption, par plusieurs États d'Amérique centrale et du Sud, d'Afrique, de la zone Asie-Pacifique et l'Europe de l'Est membres de l'AIEA¹⁰, d'une deuxième convention internationale sur la responsabilité civile nucléaire qui reprenait les mêmes principes que ceux de la Convention de Paris, mais dont la portée géographique devait être plus importante, à savoir la Convention de Vienne relative à la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires (Convention de Vienne¹¹).

Les dispositions de ces deux conventions sont très ressemblantes, voire identiques. Les différences tiennent notamment au montant de la responsabilité imposée aux exploitants nucléaires et de la garantie financière exigée, aux obligations de l'État lorsque cette garantie fait défaut et aux types de dommages donnant droit à réparation et ne sont par conséquent nullement négligeables. Néanmoins, il n'y a pas lieu ici de comparer ces deux instruments qui viennent d'être profondément modifiés¹². Nous nous contenterons donc de les décrire brièvement.

L'analyse des principaux points de ces deux conventions confirme que l'exploitant nucléaire y est toujours objectivement et exclusivement responsable des dommages résultant d'un accident nucléaire survenant dans son installation ou lors du transport de substances nucléaires en provenance ou à destination de cette installation. L'exploitant n'est globalement responsable que des dommages aux personnes (y compris la mort) et des dommages aux biens, en dehors des biens se trouvant sur le site de l'installation. Ces conventions ne s'appliquent pas aux accidents survenant sur le territoire d'États non-contractants ni aux dommages subis sur ce territoire.

La responsabilité de l'exploitant est limitée dans le temps et en montant. Aux termes de ces deux conventions, les demandes en réparation doivent être intentées dans un délai de dix ans à compter de la date de l'accident. Les Parties contractantes peuvent instituer un « délai de découverte » accordant aux victimes un délai de deux ans au moins pour déposer leur demande en réparation à partir du moment où elles ont découvert le dommage et l'identité de l'exploitant, ce que la plupart des pays, voire la totalité, ont fait. Dans la Convention de Paris, le montant *maximum* de la responsabilité de l'exploitant est fixé à 15 millions de Droit de Tirage Spécial (DTS¹³) et le minimum à DTS 5 millions¹⁴, tandis que la Convention de Vienne n'établit qu'un montant minimum de 5 millions de dollars (USD¹⁵). Il revient au droit national de définir la nature, la forme et

10. Agence internationale de l'énergie atomique.

11. On trouvera à l'annexe 2 la liste des 33 Parties contractantes à la Convention de Vienne.

12. Voir le Protocole d'amendement de la Convention de Vienne relative à la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires de 1997 ainsi que le Protocole d'amendement de la Convention de Paris sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire de 2004.

13. Le droit de tirage spécial (DTS) est une unité de compte définie par le Fonds monétaire international (FMI) en fonction d'un panier de monnaies, à savoir l'USD, l'EUR, le YEN japonais et la *Livre sterling*. Le taux de change entre le DTS et l'EUR au 31 mars 2006 établi par le Département de la trésorerie du FMI était de 1 DTS = 1,19 EUR et, à la même date, entre le DTS et l'USD de 1 DTS = 1,44 USD. Toutes les conversions entre les DTS et les EUR ou les USD présentées dans le présent article sont établies d'après ces taux de change. Par conséquent, DTS 15 millions correspondent approximativement à EUR 17,8 millions ou à USD 21,6 millions.

14. Approximativement EUR 5,9 millions ou USD 7,2 millions.

15. Ce montant est défini par rapport à la valeur-or du dollar des États-Unis à la date du 29 avril 1963, c'est-à-dire USD 35 pour une once troy d'or fin. Le montant de la responsabilité est généralement considéré comme valant approximativement USD 50 millions aujourd'hui.

l'importance de l'indemnisation. L'exploitant doit obtenir et maintenir une garantie financière d'un montant équivalant à celui de sa responsabilité.

De plus, les deux conventions contiennent des dispositions reposant sur deux principes supplémentaires importants conçus pour régler les problèmes complexes liés au fait que les dommages nucléaires ne respectent pas les frontières et aux demandes en réparation venant de l'étranger. Premièrement, les tribunaux de la Partie contractante sur le territoire de laquelle est survenu l'accident nucléaire sont seuls compétents pour statuer sur les demandes en réparation. Si l'accident survient sur le territoire d'un État non-contractant, les tribunaux compétents sont ceux de la Partie contractante sur le territoire de laquelle est située l'installation de l'exploitant responsable¹⁶. Deuxièmement, ces tribunaux doivent appliquer les dispositions de la convention et de leur droit national pour toutes les questions qui ne sont pas traitées dans la convention, sans aucune discrimination, fondée sur la nationalité, le domicile ou la résidence. Les décisions de ces tribunaux sont exécutoires dans toutes les Parties contractantes.

Vers le moment de l'adoption de la Convention de Vienne, les États Parties à la Convention de Paris se sont aperçus que le montant de responsabilité établi dans leur convention ne suffirait pas à couvrir les dommages que pourrait causer un accident nucléaire grave. Pour y remédier, la majorité des États Parties à la Convention de Paris ont adopté un troisième instrument international, la Convention de Bruxelles complémentaire à la Convention de Paris de 1963 (appelée aussi Convention complémentaire de Bruxelles¹⁷), qui était donc destinée à assurer une indemnisation *complémentaire* des victimes grâce à un système comportant trois tranches d'indemnisation complémentaire¹⁸. Cette convention ne s'applique qu'aux accidents survenant dans l'un des États qui y sont Parties et aux dommages dont est responsable un exploitant d'un État Partie à la Convention de Paris seulement. Ce système, en vigueur à l'époque de l'accident de Tchernobyl et qui est toujours valide aujourd'hui, préconise tout d'abord une indemnisation par l'exploitant du montant établi dans la Convention de Paris, puis le versement par « l'État de l'installation¹⁹ » de fonds plafonnés à DTS 175 millions²⁰ et enfin, le recours à des fonds constitués des contributions de toutes les Parties contractantes, à concurrence de DTS 300 millions²¹.

16. En l'absence d'unicité de juridiction, il serait pratiquement impossible de respecter la limitation de la responsabilité de l'exploitant. Un tribunal qui examinerait des demandes en réparation ou qui accorderait des indemnités pour dommages ignorerait totalement ce que décide un autre tribunal assurant les mêmes fonctions et n'aurait aucun contrôle sur lui.

17. Le titre exact de cet instrument est Convention du 31 janvier 1963 complémentaire à la Convention de Paris du 29 juillet 1960 sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire, amendée par le Protocole additionnel du 28 janvier 1964 et par le Protocole du 16 novembre 1982. Un autre Protocole portant modification de la Convention complémentaire de Bruxelles a été adopté le 12 février 2004, mais il n'est pas encore entré en vigueur. On trouvera à l'annexe 3 la liste des 12 Parties contractantes à la Convention complémentaire de Bruxelles.

18. Le lecteur trouvera une analyse approfondie du système institué par la Convention de Bruxelles complémentaire à la Convention de Paris chez Bette, Didier, Fornasier et Stein : « *Compensation of Nuclear Damage in Europe* », Bruxelles, 1965.

19. L'État où se situe l'installation nucléaire appartenant à l'exploitant responsable.

20. Environ EUR 295 millions ou USD 252 millions.

21. Environ EUR 357 millions ou USD 432 millions.

IV. Première riposte à l'accident de Tchernobyl : le Protocole commun relatif à l'application de la Convention de Vienne et de la Convention de Paris de 1988

Les régimes internationaux de responsabilité nucléaire institués par les Conventions de Paris et de Vienne sont restés pratiquement en l'état jusqu'à la fin des années 80. Au cas où un accident nucléaire surviendrait dans un État Partie à la Convention de Paris, les victimes se trouvant sur le territoire d'États Parties à cette convention bénéficieraient de l'application de ses dispositions et d'une indemnisation supplémentaire prévue dans la Convention complémentaire de Bruxelles si l'État où se trouve la victime et celui de l'exploitant responsable sont également Parties à cette convention. De même, les victimes des États Parties à la Convention de Vienne pouvaient bénéficier des dispositions de cette convention en cas d'accident nucléaire survenant sur le territoire de l'une de ses Parties contractantes.

Ni la Convention de Paris, ni celle de Vienne ne s'appliquait aux dommages nucléaires subis sur le territoire d'une Partie à l'autre convention. L'idée même que les Parties à une convention puissent adhérer à l'autre convention n'a jamais d'ailleurs été très prisée en raison des obligations contradictoires qui en auraient découlé. Néanmoins, dans les années 70 et au début des années 80, plusieurs tentatives ont été faites pour trouver un moyen de relier les deux conventions²², d'autant que le commerce international de matières nucléaires se développait et, avec lui, le souci d'améliorer la protection des victimes et de répondre aux intérêts des exploitants nucléaires et de leurs fournisseurs.

C'est pourtant l'accident de Tchernobyl en 1986 qui a incité les États Parties aux Conventions de Paris et de Vienne à établir un lien officiel entre les deux instruments. La communauté nucléaire internationale tout entière a alors entrepris de vérifier par un examen approfondi des régimes de responsabilité et d'indemnisation existants que les victimes d'un accident nucléaire seraient effectivement protégées sachant les effets qu'un accident nucléaire dans un pays pouvait avoir sur les habitants, les biens et les ressources naturelles du pays voisin. Les législateurs ont brutalement pris conscience de la nécessité d'étendre le plus possible la couverture géographique des conventions sur la responsabilité civile. Beaucoup d'autres étaient convaincus qu'en établissant un lien entre les Conventions de Paris et de Vienne, certains pays, et notamment les pays d'Europe centrale et orientale seraient incités à y adhérer, élargissant ainsi le champ d'application des conventions internationales sur la responsabilité nucléaire qui couvrirait la totalité ou presque de l'Europe.

En septembre 1986, moins de six mois après la tragédie de Tchernobyl, les experts de l'OCDE/AEN et de l'AIEA sont parvenus à la conclusion qu'un Protocole commun reliant les Conventions de Paris et de Vienne serait la solution la plus pratique et la plus efficace et, en octobre 1987, un Groupe d'experts gouvernementaux des deux organisations était constitué pour l'élaborer. Le résultat fut l'adoption, au mois de septembre 1988, du Protocole commun relatif à l'application de la Convention de Vienne et de la Convention de Paris (ou Protocole commun).

22. L'idée d'un « Protocole commun » ouvert aux États Parties à la Convention de Paris et aux États Parties à la Convention de Vienne a été lancée en 1974 par le Groupe d'experts gouvernementaux de l'AEN sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire, rebaptisé aujourd'hui Comité du droit nucléaire. Ce mécanisme devait éliminer les conflits résultant de l'application simultanée des deux conventions tout en favorisant une plus large l'adhésion aux principes sur lesquels elles reposent. L'idée qui, à l'époque, n'avait pas soulevé l'enthousiasme, a été réactivée en 1984 à l'instigation du Comité permanent de l'AIEA sur la responsabilité civile pour les dommages nucléaires pour faire face à la perspective d'une multiplication des adhésions à la Convention de Vienne de 1963 et à la multiplication réelle des contrats bilatéraux de commerce de matières nucléaires.

Globalement, le Protocole commun fait bénéficier les États qui y adhèrent de la couverture assurée par la Convention (Paris ou Vienne) à laquelle il n'est pas déjà Partie contractante²³. Ce Protocole crée donc une passerelle entre les deux conventions et garantit de cette manière que seule l'une des deux conventions s'appliquera à l'accident nucléaire²⁴. Le Protocole commun est entré en vigueur en avril 1992.

Comme nous l'avons vu ci-dessus, on espérait à l'époque que cette passerelle entre les deux conventions inciterait un plus grand nombre de pays d'Europe centrale et orientale à adhérer à la Convention de Vienne, et notamment les pays qui composaient auparavant l'Union soviétique. Dans une certaine mesure, ce fut le cas. Dix-huit pays de ces contrées d'Europe ont ratifié cette convention ou y ont adhéré, ce qui représente plus de la moitié des Parties contractantes à cette convention. Pourtant, sur ces 18 pays, 11 seulement ont ratifié ou adhéré au Protocole commun, c'est-à-dire l'instrument qui leur permettrait de se rattacher au régime établi par la Convention de Paris. Un résultat décevant pour ceux qui avaient espéré réunir tous les pays d'Europe dans même régime de responsabilité civile et d'indemnisation.

La communauté internationale prit vite conscience cependant que ce Protocole commun ne permettait pas de régler les problèmes de responsabilité civile et d'indemnisation que l'accident de Tchernobyl avait mis si brutalement en lumière. Pour obtenir davantage d'adhésions aux conventions internationales sur la responsabilité nucléaire et augmenter l'efficacité de ces dernières, il fallait entreprendre une réforme bien plus radicale. En résumé, il fallait faire en sorte que, dans l'éventualité d'un accident nucléaire, un nombre bien plus important de victimes pourrait bénéficier d'une indemnisation financière nettement plus généreuse et cela pour un éventail de dommages beaucoup plus large qu'auparavant. Le Protocole commun ne permettait de régler que la question du nombre de victimes indemnisées, et cela seulement dans la mesure où les États Parties à la Convention de Paris et à la Convention de Vienne étaient prêts à y adhérer²⁵.

V. Deuxième riposte à Tchernobyl : le Protocole d'amendement de la Convention de Vienne relative à la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires de 1997

Au cours de la Conférence diplomatique réunie pour adopter le Protocole commun en 1988, il avait été beaucoup question de la complémentarité des régimes de responsabilité civile nucléaire établis par les Conventions de Paris et de Vienne et d'un système de responsabilité de l'État pour les accidents nucléaires. Peu après, l'AIEA a adopté une résolution affirmant que : « le renforcement du régime de responsabilité pour les dommages nucléaires est essentiel pour le développement et les utilisations de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques²⁶ ». En février 1990, elle a confié à un Comité

23. Par exemple, en cas d'accident nucléaire de la responsabilité d'un exploitant appartenant à un État Partie à la Convention de Paris et au Protocole commun, les victimes se trouvant dans un État Partie à la Convention de Vienne et au Protocole commun seront en droit de demander réparation à l'exploitant responsable au même titre que s'ils étaient dans un État Partie à la Convention de Paris.

24. L'application exclusive de l'une ou l'autre convention à l'accident nucléaire est garantie par une règle de conflit figurant à l'article 3 du Protocole commun.

25. On trouvera à l'annexe 4 la liste des Parties contractantes au Protocole commun.

26. Voir Résolution GC(XXXII)/RES/491 intitulée « Responsabilité en matière de dommages nucléaires ».

permanent sur la responsabilité pour les dommages nucléaires (SCNL) le soin d'étudier précisément ces questions²⁷.

Il était évident que si la résolution de l'AIEA devait être appliquée, il faudrait moderniser au moins l'une des deux conventions initiales sur la responsabilité nucléaire. Comme Mme Vanda Lamm l'a signalé succinctement²⁸, la Convention de Vienne fut la première tout simplement parce que la Convention de Paris avait déjà été modifiée deux fois (en 1964 et en 1982), que les montants de la responsabilité y figurant avaient déjà été relevés et que les dispositions relatives à la réparation étaient déjà complétées par celles de la Convention complémentaire de Bruxelles et que la plupart des États d'Europe occidentale y étaient déjà Parties. Au contraire, certaines dispositions de la Convention de Vienne étaient déjà considérées comme périmées à l'époque où elle est entrée en vigueur en 1977. De plus, elle n'avait jamais été modifiée et, à la fin des années 80, seuls 11 États l'avaient signée.

Plus important peut-être, comme Mme Lamm l'a fait remarquer, « ... après l'accident de Tchernobyl, l'Union soviétique de l'époque a refusé de verser des réparations aux victimes étrangères ; certaines personnes ont estimé que si l'Union soviétique avait été Partie à la Convention de Vienne, les victimes étrangères auraient eu au moins une chance de recevoir une réparation²⁹ ». Revoir la Convention de Vienne était donc considéré comme un moyen d'attirer de nouveaux membres et d'étendre de ce fait le bénéfice des dispositions de la Convention aux victimes de tout accident susceptible d'avoir des conséquences par-delà les frontières comme l'accident de Tchernobyl.

L'accident de Tchernobyl a provoqué des dommages bien au-delà de ce qui était imaginable à l'époque. Comme nous l'avons vu précédemment, en dehors de son bilan tragique en termes de blessés et de morts, l'accident a provoqué des dégâts environnementaux considérables. Des milliers de kilomètres carrés de terres agricoles ont été contaminés et quantités de produits alimentaires n'ont pas pu être vendus parce qu'ils appartenaient à une chaîne alimentaire contaminée. Il a fallu évacuer des villes, dont certaines sont encore aujourd'hui inhabitées, et l'industrie du tourisme a totalement disparu. L'accident de Tchernobyl a encouragé les négociateurs qui avaient entrepris de réviser la Convention de Vienne à introduire d'importantes réformes tant pour protéger les victimes que pour gagner des adhésions à un régime international de responsabilité civile nucléaire.

Au cours des négociations du Comité permanent sur la responsabilité pour les dommages nucléaires, tous étaient d'accord pour reconnaître que le niveau minimum de la responsabilité de l'exploitant nucléaire aux termes de la Convention de Vienne devait être nettement relevé. En revanche, les négociateurs avaient conscience que la capacité du marché de l'assurance du risque nucléaire était elle-même limitée. Ce fait, parmi d'autres, fut à l'origine de nombreux débats sur la nécessité d'adopter un régime de responsabilité de l'État pour remplacer ou compléter le régime de responsabilité civile institué dans la convention, les États en faveur de cette solution faisant valoir que, dans le cas d'un accident de l'ampleur de Tchernobyl, seul un État disposerait des moyens financiers pour indemniser les victimes. Comme nous le verrons ultérieurement, il a été finalement décidé de

-
27. Le Comité permanent sur la responsabilité pour les dommages nucléaires a reçu mandat : i) d'étudier la responsabilité internationale pour les dommages nucléaires, y compris la responsabilité civile internationale, la responsabilité internationale des États et les relations entre la responsabilité civile internationale et la responsabilité internationale des États ; ii) de maintenir à l'étude les problèmes liés à la Convention de Vienne et conseiller les États Parties à cette convention sur ces problèmes.
28. V. Lamm, « Le protocole d'amendement de la Convention de Vienne de 1963 » in *Bulletin de droit nucléaire*, n° 61, juin 1998, p. 8.
29. V. Lamm, *op. cit.*, p. 8.

conserver un régime de responsabilité civile, avec toutefois des dispositions autorisant une indemnisation des dommages nucléaires sur des fonds publics.

Il a été également convenu d'instituer un mécanisme destiné à mobiliser des fonds supplémentaires pour indemniser les victimes au-delà des montants payés par les exploitants nucléaires grâce aux assurances souscrites et à d'autres formes de garanties financières. Le mécanisme finalement choisi a été décrit dans un instrument entièrement nouveau, la Convention sur la réparation complémentaire des dommages nucléaires, que nous décrirons ultérieurement dans cet article.

Les négociations du Comité permanent ont conduit à l'adoption du Protocole d'amendement de la Convention de Vienne relative à la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires, un instrument qui était conçu de toute évidence afin de relever les montants disponibles pour indemniser davantage de victimes pour un éventail plus étendu de dommages nucléaires qu'auparavant, mais également afin d'inciter des États nucléaires et non nucléaires à y adhérer. En voici les principales caractéristiques :

Le montant d'indemnisation des victimes est relevé : les montants de la responsabilité des exploitants nucléaires passent d'un niveau plancher de USD 5 millions à DTS 300 millions³⁰. L'exploitant est en droit de ne se couvrir qu'à hauteur de DTS 150 millions³¹ mais, dans ce cas, l'État où se trouve l'installation est tenu d'allouer un montant égal supplémentaire. Les Parties contractantes peuvent fixer à DTS 5 millions le montant des responsabilités lorsque la nature de l'installation ou des substances nucléaires concernées le justifie³², mais si les dommages nucléaires devaient dépasser ce montant, l'État où se trouve l'installation devrait prendre les dispositions nécessaires pour que des fonds publics soient alloués pour combler la différence entre ce montant et les DTS 300 millions. Les États ont toute liberté pour imposer à leurs exploitants nucléaires des montants de responsabilité illimitée, s'ils le souhaitent. Les limites de la garantie financière doivent être conformes aux montants de la responsabilité et, si la responsabilité est illimitée, le montant de la garantie obligatoire pour les exploitants est fixé à DTS 300 millions³³. Dans les 15 années prévues pour la mise en place du Protocole, les Parties contractantes peuvent établir un montant de responsabilité minimum à DTS 100 millions seulement, voire moins, sous réserve que l'État comble la différence entre ce montant et DTS 100 millions.

Davantage de victimes peuvent obtenir réparation : on estime en général que la Convention de Vienne ne s'applique qu'aux dommages subis sur le territoire d'une Partie contractante et en haute mer. Le Protocole d'amendement de la Convention de Vienne étend considérablement le champ d'application géographique si bien que la convention révisée s'appliquera aux dommages nucléaires quel que soit le lieu où ils sont subis³⁴, sachant qu'un État est en droit de prévoir d'en exclure tout État non-contractant qui possède une installation sur son territoire et n'accorde pas d'avantages réciproques équivalents. De plus, le droit à réparation du fait de décès ou de dommages aux personnes peut être invoqué désormais dans un délai de 30 ans à

30. Voir article 7 du Protocole d'amendement de la Convention de Vienne.

31. Environ EUR 179 millions ou USD 216 millions.

32. Cette clause s'applique en général à des activités présentant un moindre risque comme le transport de substances nucléaires et l'exploitation des réacteurs de recherche.

33. Environ EUR 357 millions ou USD 432 millions.

34. Voir article 3 du Protocole d'amendement de la Convention de Vienne. Techniquement, cela recouvre les dommages subis partout dans le monde, y compris dans un État non-contractant.

compter de la date de l'accident nucléaire au lieu des dix ans prévus dans la Convention de Vienne. Si les fonds prévus risquent de ne pas suffire à indemniser tous les dommages subis, la priorité doit être donnée à ces demandes à condition qu'elles aient été présentées dans un délai de dix ans à compter de la date de l'accident.

Les dommages indemnifiables sont plus nombreux : la Convention de Vienne prévoit l'indemnisation des dommages aux personnes (y compris le décès), des pertes de biens et des dommages aux biens et de tout autre dommage ouvrant droit à réparation selon le droit du tribunal compétent³⁵. Dans le Protocole d'amendement de la Convention de Vienne, plusieurs types supplémentaires de dommages seront désormais couverts, et cela en grande partie en raison de ce qui s'est passé à la suite de l'accident de Tchernobyl, bien que l'importance de l'indemnisation dépende du droit du tribunal compétent. Il s'agit notamment de la dégradation de l'environnement, d'un manque à gagner résultant d'une dégradation de l'environnement et du coût de la restauration de l'environnement dégradé, d'autres pertes économiques résultant de dommages aux personnes ou aux biens, du coût des mesures préventives prises pour limiter les dommages ou les pertes subies en raison du dommage ainsi que de tout autre type de dommage prévu dans le droit de la responsabilité civile de la Partie contractante³⁶. En outre, « l'accident nucléaire » recouvre désormais un événement qui crée une menace grave et imminente de dommages nucléaires³⁷, ce qui permet d'indemniser les coûts des mesures préventives.

L'adoption du Protocole d'amendement de la Convention de Vienne a été l'un des événements les plus importants qui ont marqué le domaine de la responsabilité civile nucléaire pendant plusieurs décennies³⁸. On espérait que ce nouvel instrument susciterait une vague d'adhésions de pays dotés de programmes électronucléaires et d'États non nucléaires, Parties ou non à la Convention de Vienne.

Pourtant, malgré les longues années d'âpres négociations pour parvenir à un accord sur cet instrument, l'intérêt considérable qu'il a suscité de la part d'un large éventail d'États et les nombreuses dispositions qu'il contient pour encourager et faciliter l'adhésion, le Protocole d'amendement de la Convention de Vienne n'a pas connu la popularité qu'on avait initialement espérée ou attendue. Quatre-vingts États environ ont participé aux négociations et à la conférence diplomatique au cours de laquelle il a été adopté. Pourtant, seuls 15 pays ont en fait signé le Protocole dont 14, l'année même de

35. Le « droit du tribunal compétent » est défini à l'article I.1(e) de la convention et signifie le droit du tribunal qui a la compétence juridictionnelle en vertu de la présente convention, y compris les règles relatives aux conflits de lois.

36. La définition du « dommage nucléaire » figure aux articles 2.2 et 2.4 du Protocole d'amendement de la Convention de Vienne.

37. Au cours des négociations qui ont abouti à l'adoption du Protocole d'amendement de la Convention de Vienne, la délégation ukrainienne a manifesté beaucoup d'inquiétude à propos de ce nouveau concept car elle redoutait que l'existence du sarcophage de Tchernobyl soit considérée par les pays voisins comme présentant toujours une « menace grave et imminente de dommages nucléaires ».

38. Le lecteur trouvera une analyse approfondie du Protocole d'amendement de la Convention de Vienne dans « Convention de Vienne de 1997 relative à la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires et Convention de 1997 sur la réparation complémentaire des dommages nucléaires – Textes explicatifs », Agence internationale de l'énergie atomique, juillet 2004.

son adoption alors que l'enthousiasme et l'élan étaient encore réels. Le Protocole est entré en vigueur le 4 octobre 2003, six ans après son adoption, lorsque le nombre d'États exigé l'eut ratifié³⁹.

Si l'on doit se féliciter de son entrée en vigueur, on peut douter néanmoins de son effet réel étant donné le nombre et la nature des pays qui sont convenues de se lier par cette convention. Sur les 33 Parties contractantes à la Convention de Vienne, seules 13 ont signé le Protocole d'amendement et, parmi ces dernières, 5 ont ratifié l'instrument : l'Argentine, le Bélarus, la Lettonie, le Maroc et la Roumanie. À regarder d'un peu plus près les statistiques, on est frappé par le fait qu'aucun de ces pays ne détient une puissance électronucléaire installée significative. En fait, deux pays seulement possèdent un parc nucléaire, l'Argentine et la Roumanie, et leur production électronucléaire est peu importante⁴⁰.

En outre, les dix autres signataires du Protocole ne comptent que quatre États dotés d'un programme électronucléaire, la République tchèque, la Hongrie, la Lituanie et l'Ukraine. À part l'Ukraine, dont la puissance installée n'est pas négligeable, tous ces pays sont de petits producteurs comparés aux grandes puissances électronucléaires d'aujourd'hui⁴¹.

Les pays dotés d'importants programmes électronucléaires, comme la Fédération de Russie, n'ont pris aucune mesure en vue de leur adhésion au Protocole d'amendement de la Convention de Vienne alors qu'ils auraient pu ainsi assurer une protection considérablement accrue aux victimes d'un accident se déroulant sur leur territoire. Bon nombre de ces pays estiment en effet trop élevé le montant minimum de la responsabilité malgré les dispositions prévues pour la période d'adaptation. D'autres pourraient penser que le champ d'application géographique et la définition du dommage nucléaire ont été trop étendus pour être politiquement acceptables.

Qui plus est, aucun des grands pays électronucléaires qui n'avaient pas adhéré à la Convention n'a signé le Protocole d'amendement alors qu'il leur était facile de le faire, il s'agit de pays comme le Canada, la Chine, la Corée, les États-Unis, l'Inde et le Japon. Nous développerons ci-après la position de ces pays.

VI. Troisième riposte à Tchernobyl : la Convention sur la réparation complémentaire des dommages nucléaires de 1997 (Convention sur la réparation complémentaire)

Comme nous l'avons vu précédemment, dès le début des délibérations du Comité permanent, les États avaient décidé d'instituer un mécanisme permettant de mobiliser des fonds en plus de ceux que l'exploitant est tenu de verser pour l'indemnisation des dommages nucléaires aux termes des Conventions de Paris et de Vienne. L'une des deux démarches privilégiées consistait à établir un système de financement complémentaire par l'État tant au niveau national qu'au niveau international et dont la Convention complémentaire de Bruxelles s'est révélée être un modèle très précieux.

39. Conformément à l'article 21, le Protocole doit entrer en vigueur trois mois après la date de dépôt du cinquième instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation. On trouvera à l'annexe 5 la liste des Signataires et Parties à la Convention.

40. D'après le *Power Reactor Information System* (PRIS) de l'AIEA, la puissance électronucléaire installée de l'Argentine était de 935 MWe et celle de la Roumanie de 655 MWe à la date 10 mars 2006.

41. D'après les données du PRIS, en date du 10 mars 2006, la puissance nucléaire installée nette de la République tchèque s'élevait à 3 368 MWe, celle de la Hongrie à 1 755 MWe, celle de la Lituanie à 1 185 MWe et celle de l'Ukraine à 13 107 MWe.

À la recherche du type le plus efficace de fonds complémentaire, les délégués au Comité permanent se sont interrogés sur l'utilité de l'intégrer au Protocole d'amendement de la Convention de Vienne ou, au contraire, d'établir un instrument séparé, sur la nature du système de contribution, volontaire ou obligatoire, et sur la portée du fonds qui pourrait s'appliquer uniquement aux dommages transfrontières, ou aux dommages transfrontières et dommages subis dans l'État où se trouve l'installation. Le système qui a finalement été choisi correspond chaque fois à la deuxième solution et au mois de septembre 1997, était adoptée la Convention sur la réparation complémentaire des dommages nucléaires (Convention sur la réparation complémentaire), un événement qui « ouvre la voie d'un nouveau chapitre du droit de la responsabilité nucléaire internationale (en offrant) à la communauté mondiale l'occasion de régler les questions de responsabilité et d'indemnisation des dommages nucléaires grâce à un régime mondial couvrant tous les pays qui exploitent des centrales nucléaires... et la plupart des pays n'exploitant pas de centrales nucléaires...⁴² ».

La Convention sur la réparation complémentaire conserve les principes essentiels établis par les Conventions de Paris et de Vienne et constitue un instrument permettant aux États de s'assurer de l'existence de fonds plus importants pour indemniser davantage de victimes pour un éventail de dommages plus large qu'avant. Nous décrirons brièvement maintenant comment la Convention y parvient⁴³.

Augmentation des fonds disponibles pour indemniser les victimes

La nouvelle convention prévoit une première tranche d'indemnisation d'un montant minimum de DTS 300 millions⁴⁴, ce qui correspond au nouveau montant minimum que l'exploitant nucléaire responsable, l'État où se trouve l'installation ou les deux conjugués sont tenus de constituer aux termes du Protocole d'amendement de la Convention de Vienne. Ce montant doit être réparti de manière non discriminatoire entre les victimes se trouvant dans ou hors de « l'État de l'installation ». La deuxième tranche d'indemnisation est un fonds international que financent toutes les Parties contractantes lorsque le dommage à indemniser dépasse le montant de la première tranche d'indemnisation. L'importance de cette seconde tranche dépendra du nombre et du type d'États qui auront adhéré à la convention⁴⁵. La moitié de ces fonds doit être répartie entre les victimes à l'intérieur et à l'extérieur de l'État où se trouve l'installation, et l'autre moitié entre les victimes au delà des frontières de cet État. Cette répartition marque une innovation importante dans le droit de la responsabilité nucléaire et ne prévoit qu'une exception, lorsque la Partie contractante a constitué une première tranche d'indemnisation de DTS 600 millions au minimum, auquel cas l'intégralité du fonds doit être répartie de manière non discriminatoire.

42. McRae, B., « La Convention sur la réparation : sur la voie d'un régime mondial permettant de faire face à la responsabilité et à l'indemnisation des dommages nucléaires » in *Bulletin de droit nucléaire* n° 61, juin 1998, p. 85.

43. Le lecteur trouvera une analyse exhaustive de la Convention sur la réparation complémentaire dans « Convention de Vienne de 1997 relative à la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires et Convention de 1997 sur la réparation complémentaire des dommages nucléaires – Textes explicatifs », Agence internationale de l'énergie atomique, juillet 2004.

44. Environ EUR 357 millions ou USD 432 millions.

45. Ce fonds devrait atteindre DTS 300 millions si tous les pays dotés d'importants programmes électronucléaires signent la Convention.

Une indemnisation bénéficiant à davantage de victimes

Pour inciter un maximum d'États nucléaires à participer à ce nouveau régime, la Convention sur la réparation complémentaire a été conçue pour être autonome, ouverte à tous les États, et n'exige pas d'avoir adhéré au préalable à la Convention de Paris ou à la Convention de Vienne⁴⁶. Les États qui ne sont Parties ni à l'une ni à l'autre de ces conventions doivent néanmoins se doter d'une législation nationale qui intègre les principes de ces conventions⁴⁷. La convention contient des dispositions particulières destinées à permettre aux États-Unis de participer au régime car le système juridique de ce pays est fondé sur une canalisation économique plutôt que juridique de la responsabilité. Étant donné la puissance installée considérable des États-Unis, l'impact de la convention sera quasi nul s'ils n'y sont pas Parties⁴⁸. Le champ d'application de la convention est déterminé en fonction des deux tranches d'indemnisation. S'agissant de la première tranche, le droit de l'État où se trouve l'installation définit comment le dommage subi dans un État non-contractant sera couvert. Pour ce qui est de la deuxième tranche, la convention interdit d'allouer les fonds pour indemniser des dommages nucléaires subis dans un État non-contractant, une réserve que l'on retrouve dans la Convention complémentaire de Bruxelles et qui est parfaitement conforme à l'idée que les fonds constitués d'argent public ne peuvent être attribués qu'à des victimes se trouvant dans des États qui contribuent à les alimenter.

Des indemnisations portant sur un éventail de dommages plus large

Le « dommage nucléaire » et « l'accident nucléaire » sont tout aussi largement définis que dans le Protocole d'amendement de la Convention de Vienne (voir analyse au chapitre V de cet article). Ces définitions élargies ont de l'importance car elles peuvent attirer des États qui traditionnellement estiment que les Conventions de Paris et de Vienne définissent de manière trop stricte les types de dommages donnant droit à indemnisation.

La Convention sur la réparation complémentaire a été adoptée en même temps que le Protocole d'amendement de la Convention de Vienne, et seul le temps dira quelle sera l'attitude de la communauté internationale à son égard. Il s'agissait, et il s'agit toujours, par cette convention indépendante d'inciter le plus grand nombre possible de pays à participer à un régime de responsabilité et d'indemnisation mondial. Pourtant, une large adhésion, voire même son entrée en vigueur, paraissent une gageure.

Près de dix ans après son adoption, la Convention sur la réparation complémentaire ne paraît pas s'être imposée à de nombreux gouvernements. À l'heure actuelle, seuls 13 États l'ont signée, tous dans les neuf mois qui ont suivi son adoption en septembre 1997. Seuls trois États l'ont ratifiée, le dernier

46. Bon nombre des grands pays électronucléaires n'étaient Parties ni à la Convention de Paris, ni à la Convention de Vienne en 1997 et ne le sont toujours pas. Comme B. McRae le fait remarquer dans l'article précédemment cité à la page 55, « ...les pays dotés d'un parc nucléaire qui ne sont Parties ni à la Convention de Paris ni à celle de Vienne, représentent plus de la moitié de la puissance nucléaire installée mondiale ».

47. L'annexe à la Convention énonce les exigences correspondantes.

48. Par canalisation de la responsabilité, on entend le fait que toute la responsabilité repose sur l'exploitant nucléaire ; nul autre ne peut être tenu responsable des dommages nucléaires. La canalisation économique, elle, fait référence au fait que toute personne peut être tenue juridiquement responsable, mais que les conséquences économiques de cette responsabilité sont canalisées sur l'exploitant nucléaire responsable. Par conséquent, toute personne considérée comme juridiquement responsable sera indemnisée en fonction de cette responsabilité.

en 2000⁴⁹. Sur ces trois États, deux seulement, l'Argentine et la Roumanie, possèdent une puissance nucléaire installée et, comme nous l'avons déjà vu, ni l'un ni l'autre ne produit beaucoup d'électricité nucléaire.

Les statistiques ne sont pas beaucoup plus encourageantes lorsque l'on s'intéresse aux pays nucléaires qui *ont* un parc nucléaire important. Aucun pays possédant plus de deux réacteurs nucléaires en exploitation n'a adhéré à la convention. De fait, aucun des grands pays électronucléaires ne l'a fait, qu'il s'agisse de l'Allemagne, du Canada, de la Corée, de l'Espagne, des États-Unis, de la Fédération de Russie, de la France, du Japon, du Royaume-Uni, de la Suède ou de l'Ukraine⁵⁰.

Si le passé n'est pas nécessairement révélateur des tendances qui se dessineront ultérieurement, il faut dire néanmoins que les conditions d'entrée en vigueur de cette convention sont assez strictes par rapport à celles d'autres instruments nucléaires internationaux et qu'elles pourraient, à elles seules, retarder, voire empêcher, l'entrée en vigueur de la convention. La Convention doit en effet être ratifiée, acceptée ou approuvée par cinq États au moins représentant au minimum 100 000 unités de puissance nucléaire installée⁵¹ pour entrer en vigueur. Cette condition a été imposée pour encourager la participation des grands États nucléaires dont l'adhésion est jugée indispensable à la dimension planétaire de la convention⁵².

Les États-Unis⁵³ sont l'un de ces grands États nucléaires. Or il est un fait que plusieurs pays susceptibles d'adhérer à la convention ne s'y résoudront pas tant que les États-Unis n'y auront pas adhéré⁵⁴. Les autres grands États nucléaires, notamment ceux énumérés aux paragraphes précédents, n'ont-ils rien fait pour signer ou de ratifier cette convention, alors que cette démarche serait décisive pour l'entrée en vigueur de la convention.

L'hésitation de certains pays producteurs nucléaires vient, entre autres, du traitement préférentiel accordé aux victimes de dommages vivant au-delà des frontières du pays où se situe l'installation, traitement que ces pays jugent discriminatoire et de ce fait difficile à justifier.

De plus, « la plupart des Parties à la Convention complémentaire de Bruxelles ont fait valoir qu'elles s'imaginent mal participer à deux conventions complémentaires dont les mécanismes, les clés

49. On trouvera à l'annexe 6 la liste des Signataires et Parties à la Convention sur la réparation complémentaire.

50. D'après les données du PRIS, le 10 mars 2006, la puissance nucléaire installée nette de ces pays est la suivante : Allemagne (20 339 MWe) ; Canada (12 599 MWe) ; Corée (16 810 MWe) ; Espagne (7 588 MWe) ; États-Unis (99 210 MWe) ; Fédération de Russie (21 743 MWe) ; France (63 363 MWe) ; Japon (47 839 MWe) ; Royaume-Uni (11 852 MWe) ; Suède (8 910 MWe) et Ukraine (13 107 MWe).

51. Voir article XX.1 sur l'entrée en vigueur. L'expression « puissance nucléaire installée » définie à l'article 1(j) de la Convention désigne le nombre total de mégawatts de puissance thermique bénéficiant d'une autorisation de l'autorité nationale compétente.

52. « Convention de Vienne relative à la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires et Convention de 1997 sur la réparation complémentaire des dommages nucléaires – Textes explicatifs », *op.cit.*, p. 86.

53. Voir à la note 51 la puissance nucléaire installée aux États-Unis.

54. À la date où a été rédigé cet article, la *Foreign Relations Committee* (Commission des relations extérieures) du Sénat des États-Unis était censée donner son accord à la ratification et remettre le dossier entre les mains du Sénat quelques mois après. À supposer que le Sénat approuve la ratification, l'essentiel de la procédure aura été accompli, et les formalités nécessaires pour déposer l'instrument de ratification des États-Unis auprès du dépositaire de la Convention pourront être lancées.

de répartition et les bénéficiaires seraient différents⁵⁵ » même si, en fait, elles ne renoncent pas à cette possibilité. Le régime complémentaire institué par la Convention complémentaire de Bruxelles est conçu pour bénéficier à ses Parties contractantes seulement de sorte qu'il n'est pas envisageable, dans la pratique; d'allouer la troisième tranche (internationale) d'indemnisation en application d'une obligation souscrite dans un autre régime de financement complémentaire, si toutes les Parties contractantes n'y sont pas disposées. Dans la Convention complémentaire de Bruxelles qui vient d'être révisée, il est prévu une disposition qui exigerait de toutes ces Parties contractantes qu'elles ratifient simultanément tout autre régime, une disposition qui s'applique également à la Convention sur la réparation complémentaire. Le fait d'adhérer à cette nouvelle Convention alors que très peu, voire aucun, État nucléaire puissant n'y est Partie, signifierait pour les États Parties à la Convention complémentaire de Bruxelles qu'il leur faudrait contribuer de manière significative au financement de la deuxième tranche sans pouvoir bénéficier des contributions substantielles des autres États finançant la deuxième tranche au cas où un accident surviendrait dans un État Partie à la Convention complémentaire de Bruxelles.

VII. Quatrième riposte à l'accident de Tchernobyl : les protocoles portant modification de la Convention de Paris et de la Convention complémentaire de Bruxelles de 2004

Les États de la Convention de Paris ont entamé les négociations en vue de la révision de cette convention au mois d'avril 1998, c'est-à-dire moins d'un an après l'adoption du Protocole d'amendement de la Convention de Vienne et de la Convention sur la réparation complémentaire. À cela, rien de surprenant : à cause du Protocole commun, les modifications substantielles de la Convention de Vienne auraient nécessairement des répercussions sur la Convention de Paris.

Deux ans environ après le début des négociations, les Parties contractantes à la Convention complémentaire de Bruxelles ont entrepris également de réviser leur convention. Elles étaient parfaitement conscientes qu'une révision s'imposait pour assurer la compatibilité de leur convention avec la Convention de Paris révisée et relever les montants des financements « complémentaires » à constituer.

Contrairement à la procédure qui avait été adoptée pour les révisions antérieures de la Convention de Paris et de la Convention complémentaire de Bruxelles⁵⁶, les représentants des Parties contractantes aux deux conventions ont décidé qu'il serait plus efficace de demander à un groupe *ad hoc* de Parties contractantes représentées à l'AEN de mener à bien ce travail. Ils sont cependant convenus de tenir régulièrement informé le Comité du droit nucléaire de l'AEN des progrès des négociations, de façon à offrir à ce dernier l'occasion de donner son point de vue sur l'orientation des travaux, et d'établir des rapports périodiques à l'intention du Comité de direction de l'AEN.

Comme le Protocole d'amendement de la Convention de Vienne et la Convention sur la réparation complémentaire, le Protocole portant modification de la Convention de Paris et son pendant, le Protocole portant modification de la Convention complémentaire de Bruxelles, visent tous deux à relever les montants disponibles pour indemniser davantage de victimes pour un éventail de

55. Dussart-Desart, R., « 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 », *Bulletin de droit nucléaire* n° 75 (2005), p. 30.

56. Les négociations en vue des révisions de 1964 et de 1982 avaient été menées dans le cadre du Groupe d'experts gouvernementaux sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire de l'AEN (désormais, le Comité du droit nucléaire).

dommages nucléaires plus important que jamais. Ces objectifs seront atteints lorsque les deux protocoles contenant les dispositions importantes que nous décrirons ci-dessous entreront en vigueur. Les États Parties à la Convention de Paris et à la Convention complémentaire de Bruxelles ont conduit simultanément les deux révisions de façon à s'assurer que les conventions seraient en harmonie mais aussi compatibles avec la nouvelle Convention sur la réparation complémentaire.

Le Protocole portant modification de la Convention de Paris

Des montants plus importants pour indemniser les victimes

Le Protocole relèvera de manière importante le montant de la responsabilité de l'exploitant nucléaire le faisant passer de son *plafond* actuel de DTS 15 millions⁵⁷ à un seuil *minimum* de 700 millions d'euros (EUR⁵⁸). Une hausse très importante, même si l'on tient compte de la recommandation du Comité de direction de l'AEN en 1990⁵⁹ qui encourageait les Parties contractantes à porter le niveau de responsabilité des exploitants à une valeur minimale de DTS 150 millions⁶⁰. Bien qu'il soit toujours autorisé de fixer des montants de responsabilité inférieurs pour des installations à faible risque et les transports, la convention révisée impose un seuil minimum de EUR 70 millions⁶¹ pour les installations à faible risque et de EUR 80 millions⁶² pour les transports. En fixant un seuil de responsabilité minimum, on encourage les États qui imposent à leurs exploitants nucléaires une responsabilité limitée ou illimitée à participer au régime⁶³. Les exploitants seront toujours tenus de se procurer une garantie financière d'un montant équivalent à leur responsabilité mais, pour ceux dont la responsabilité est illimitée, l'obligation de souscrire une garantie financière sera limitée, suivant les cas, à l'intégralité du montant minimum ou à un montant de responsabilité minimum inférieur. Les États Parties à la Convention de Paris devront également garantir le paiement des indemnités pour dommage nucléaire, hauteur du montant spécifié dans la convention si l'exploitant ne s'est pas procuré une garantie financière ou en possède une qui est insuffisante.

Des victimes plus nombreuses à pouvoir obtenir réparation

La convention actuelle ne s'applique que si l'accident nucléaire se produit sur le territoire d'une Partie contractante et s'il y a des dommages⁶⁴. Le Protocole portant modification de la Convention de

57. Environ EUR 17,8 millions ou USD 21,6 millions.

58. Article 7 révisé de la Convention de Paris. Ce nouveau montant avoisine USD 845,5 millions ou DTS 586,9 millions et il correspond à une augmentation de 65 % par rapport au montant de responsabilité de DTS 300 millions exigé dans le Protocole d'amendement de la Convention de Vienne.

59. Recommandation du Comité de direction de l'AEN en date du 20 avril 1990 [NE/M(90)1].

60. Environ EUR 178,5 millions ou USD 216 millions.

61. Environ USD 100,8 millions ou DTS 58,7 millions.

62. Environ USD 115 millions ou DTS 67,1 millions.

63. Au milieu des années 80, l'Allemagne a adopté un régime de responsabilité illimité, en contradiction avec le principe fondamental de la Convention de Paris qui veut que la responsabilité des exploitants nucléaires soit limitée dans son montant. Bien que la participation de ce pays à la Convention de Paris n'ait pas été contestée depuis, il a fallu néanmoins des trésors d'imagination pour interpréter la Convention d'une manière qui soit compatible avec le nouveau régime en vigueur en Allemagne.

64. Voir article 2 de la Convention de Paris. L'effet de cette disposition a été atténué par deux recommandations du Comité de direction de l'AEN datant respectivement de 1968 et de 1971, la

Paris allège considérablement cette règle. La Convention révisée s'appliquera aux dommages nucléaires subis sur le territoire d'une Partie contractante ou toutes ses zones maritimes ou à bord d'un navire ou d'un aéronef immatriculé par le pays contractant en question. Mais elle s'appliquera aussi à tout dommage nucléaire subi dans un pays non-contractant (sur son territoire et dans ses zones maritimes) si cet État est Partie à la Convention de Vienne et au Protocole commun, ou s'il ne possède pas d'installations nucléaires, ou s'il possède des installations nucléaires et que sa législation en matière de responsabilité nucléaire prévoit des avantages équivalents sur une base de réciprocité et repose sur des principes identiques à ceux de la Convention de Paris. Par ailleurs, les délais de déchéance et de prescription pour intenter des actions en réparation sont prolongés jusqu'à 30 ans pour ce qui concerne les décès et dommages aux personnes. Contrairement aux dispositions du Protocole d'amendement de la Convention de Vienne, aucune règle de priorité ne sera établie dans la Convention de Paris révisée pour ces demandes en réparation. Si le montant d'indemnisation est insuffisant ou risque de ne pas suffire à indemniser tous les dommages subis, le tribunal compétent décidera si et dans quelle mesure la priorité doit être accordée aux demandes en réparation pour décès et dommages aux personnes.

Éventail plus large de dommages donnant droit à indemnisation

Pour la toute première fois, la Convention de Paris contient une définition du « dommage nucléaire » et permettra d'indemniser les victimes d'un éventail de dommages plus large que dans la convention actuelle⁶⁵. La nouvelle définition est presque identique à celle donnée dans le Protocole d'amendement de la Convention de Vienne et dans la Convention sur la réparation complémentaire qui font explicitement référence aux dommages immatériels, aux coûts des mesures de restauration d'un environnement fortement dégradé, au manque à gagner résultant de la dégradation de cet environnement et au coût des mesures préventives. Les mesures de restauration et les mesures préventives sont définies de la même manière que dans les deux autres instruments. La seule différence majeure tient au fait que le Protocole portant modification de la Convention de Paris ne renvoie pas à d'autres dommages immatériels inscrits dans le droit de la responsabilité civile du tribunal compétent, c'est-à-dire un type de dommages dont la signification exacte n'a jamais été claire ou que l'on a jugé inclus dans d'autres catégories de dommages⁶⁶.

première afin d'inclure dans la convention les accidents nucléaires ou les dommages subis en haute mer et la deuxième afin d'appliquer la convention (par l'intermédiaire du droit national) aux dommages subis dans un État contractant (ou en haute mer à bord d'un navire immatriculé sur le territoire d'un État contractant) même si l'accident nucléaire survient dans un État non-contractant.

65. Voir article 1(a) révisé de la Convention de Paris.

66. Le fait d'exclure cette forme de dommages du Protocole portant modification de la Convention de Paris signifie que, pour l'application du Protocole commun, aucun exploitant responsable appartenant à un État Partie à la Convention de Paris n'est tenu d'indemniser des victimes pour ce type de dommage, que ces victimes se trouvent dans un État Partie à la Convention de Paris ou un État Partie à la Convention de Vienne révisée et au Protocole commun. De même, aucun exploitant responsable appartenant à un État de la Convention de Paris ne sera tenu d'indemniser ce type de dommage aux termes de la Convention sur la réparation complémentaire étant donné que cette convention ne s'applique qu'aux dommages dont l'exploitant est responsable au titre de la Convention de Paris.

Le Protocole portant modification de la Convention complémentaire de Bruxelles

Des montants plus importants pour indemniser les victimes

Le Protocole d'amendement de la Convention complémentaire de Bruxelles conserve le système d'indemnisation à trois tranches de la convention d'origine tout en augmentant de manière significative les montants concernés : la première tranche d'indemnisation provient comme avant de la garantie financière souscrite par l'exploitant nucléaire et continuera d'être attribuée conformément à la Convention de Paris révisée, mais son montant passe d'un minimum de DTS 5 millions à EUR 700 millions. La deuxième tranche sera comme toujours assurée par l'État où se trouve l'installation, mais passera de DTS 175 millions⁶⁷ à EUR 500 millions⁶⁸. La troisième tranche sera financée par des fonds publics constitués par toutes les Parties contractantes son montant sera porté de DTS 125 millions⁶⁹ à DTS 300 millions⁷⁰. Le montant total d'indemnisation prévu pour les victimes d'un accident nucléaire dans le régime révisé de Paris-Bruxelles, auparavant de DTS 300 millions, atteindra EUR 1,5 milliard⁷¹. Suivant en cela l'exemple de la Convention sur la réparation complémentaire qui impose aux États dotés d'un programme électronucléaire de contribuer davantage au fonds d'indemnisation, le Protocole portant modification de la Convention complémentaire de Bruxelles définit une clef de répartition des contributions à la tranche internationale d'indemnisation qui ne repose plus comme avant à proportions égales sur le produit national brut et la puissance nucléaire installée, mais à 35 % sur le produit intérieur brut et à 65 % sur la puissance nucléaire installée. Cette nouvelle formule, qui tient compte, du moins en partie, du principe pollueur-payeur est jugée plus acceptable du point de vue politique et comme de celui du public.

Des victimes plus nombreuses à pouvoir obtenir réparation

La Convention complémentaire de Bruxelles révisée ne contiendra pas les nouvelles dispositions relatives à la portée géographique de la Convention de Paris révisée qui autorise le versement d'indemnités aux victimes dans certains États non-contractants. N'auront droit à indemnisation que les victimes se trouvant sur le territoire d'États Parties à la Convention complémentaire de Bruxelles, même si ce territoire a été étendu à la zone économique exclusive de la Partie contractante et au plateau continental pour ce qui concerne la prospection et l'exploitation de ressources naturelles dans ces zones. Cette distinction se justifie simplement par le fait que l'indemnisation complémentaire instituée par la création des deuxième et troisième tranches fait pour l'essentiel appel à de l'argent public qui doit donc être réservé aux victimes dans des États qui sont convenus de participer à ce régime complémentaire. Le raisonnement peut paraître logique à certains et injuste à d'autres, il est ce qu'il est.

Éventail plus large de dommages donnant droit à indemnisation

Le Protocole portant modification de la Convention complémentaire de Bruxelles est un mécanisme permettant d'attribuer des fonds supplémentaires conformément aux dispositions de la

67. Environ EUR 208,2 millions ou USD 250 millions.

68. Environ USD 605,8 millions ou DTS 420,6 million.

69. Environ EUR 148,7 millions ou USD 180 millions.

70. Environ USD 363,7 millions ou DTS 252,4 millions.

71. Environ USD 1,8 milliard ou DTS 1,3 milliard.

Convention de Paris. Il ne contient pas de définition du dommage nucléaire lui-même, mais les fonds constitués aux termes de ce Protocole seront affectés à l'éventail plus large des dommages indemnisables prévu dans le Protocole portant modification de la Convention de Paris.

Le Protocole portant modification de la Convention de Paris a été signé par 16 États et le Protocole portant modification de la Convention complémentaire de Bruxelles par 13 de ces mêmes États. Tous les signataires des deux protocoles sont membres de l'OCDE à l'exception de la Slovaquie⁷². Il faut compter chaque fois un signataire, la Suisse, en plus des Parties contractantes à ces protocoles. Pour que le Protocole portant modification de la Convention de Paris entre en vigueur, les deux tiers des Parties contractantes le ratifier, l'accepter ou l'approuver⁷³. Le Protocole portant modification de la Convention complémentaire de Bruxelles, quant à lui, entrera en vigueur lorsque toutes les Parties contractantes l'auront ratifié, accepté ou approuvé⁷⁴. À ce jour, le Protocole portant modification de la Convention de Paris n'a été ratifié par aucun pays, mais l'Espagne a déposé le 12 janvier 2006 son instrument de ratification du Protocole portant modification de la Convention complémentaire de Bruxelles.

Bien qu'aucun de ces protocoles ne soit aujourd'hui entré en vigueur, on peut sans trop se tromper prévoir qu'ils le seront assez vite. Les États Parties à la Convention de Paris et à la Convention complémentaire de Bruxelles ont toujours négocié leurs conventions et leurs divers protocoles d'amendement, sachant que tous les États qui signeraient la convention ou le protocole en question le ratifieraient également, et cela dans les meilleurs délais⁷⁵. De plus, aucun pays ne peut adhérer à l'une ou l'autre convention sans adhérer également au Protocole modifiant cette convention⁷⁶. Un objectif bien plus facile à atteindre si le nombre de signataires est assez réduit, ce qui est le cas de ces deux conventions.

Contrairement au Protocole d'amendement de la Convention de Vienne qui est ouvert à tous les États, le Protocole portant modification de la Convention de Paris ne l'est de plein droit qu'aux pays membres de l'OCDE, bien que des pays non membres puissent y accéder, comme la Slovaquie l'a fait en 2001, à condition d'avoir au préalable obtenu le consentement unanime de tous les États Parties à la Convention de Paris. Le Protocole portant modification de la Convention complémentaire de Bruxelles est ouvert aux États qui sont Parties à la Convention de Paris.

72. Voir à l'annexe 7 la liste des signataires du Protocole portant modification de la Convention de Paris et du Protocole portant modification de la Convention complémentaire de Bruxelles. La Grèce, le Portugal et la Turquie sont les seuls États Parties à la Convention de Paris qui ne sont pas des Parties contractantes à la Convention complémentaire de Bruxelles et n'ont pas signé le Protocole portant modification de cette Convention.

73. Voir Partie II, paragraphe e) du Protocole portant modification de la Convention de Paris et article 20 de la Convention de Paris.

74. Voir Partie II, paragraphe e) du Protocole portant modification de la Convention complémentaire de Bruxelles et article 21 de la Convention complémentaire de Bruxelles.

75. Le paragraphe c) de la Partie II du Protocole portant modification de la Convention de Paris et du Protocole portant modification de la Convention complémentaire de Bruxelles est rédigé comme suit : « les Signataires du présent Protocole qui ont déjà ratifié ou adhéré à la Convention expriment leur intention de ratifier, d'accepter ou d'approuver aussitôt que possible le présent Protocole. Les autres Signataires du présent Protocole s'engagent à le ratifier, l'accepter ou l'approuver en même temps qu'ils ratifieront la Convention ».

76. Voir Partie II, paragraphe d) du Protocole portant modification de la Convention de Paris et Partie II, paragraphe d) du Protocole d'amendement de la Convention complémentaire de Bruxelles.

Les Signataires des protocoles portant modification de la Convention de Paris et de la Convention complémentaire de Bruxelles se dirigent rapidement vers la ratification, l'adhésion et l'approbation de ces instruments et leur transcription en droit national. En Finlande, par exemple, une loi sur la responsabilité nucléaire intégrant les dispositions des deux protocoles a été adoptée en 2005 et entrera en vigueur à une date à fixer par décret. À la fin du mois de mars de cette année, le gouvernement français a présenté à l'Assemblée nationale un projet de loi autorisant l'approbation des deux protocoles.

Le Conseil de l'Union européenne a exhorté les États membres qui sont Parties à la Convention de Paris⁷⁷ à déposer simultanément leurs instruments de ratification ou d'adhésion au Protocole portant modification de la Convention de Paris dans un délai raisonnable, si possible, avant le 31 décembre 2006⁷⁸. S'il est peu probable que ce délai soit respecté par tous ces États, on peut raisonnablement affirmer que la majorité des Signataires des protocoles portant modification de la Convention de Paris et de la Convention complémentaire de Bruxelles ont bien avancé sur la voie de la ratification, de l'adhésion et de l'approbation de ces instruments et de leur transcription en droit national.

VIII. Le point de vue des États non Parties à la Convention

Mais qu'en est-il de multitude de pays qui ne sont encore Parties à aucune convention internationale sur la responsabilité nucléaire ? Les plus gros producteurs électronucléaires du monde sont nombreux à ne pas avoir adhéré à ces instruments et surtout, la majorité des centrales nucléaires en exploitation dans le monde d'aujourd'hui, ne sont pas couvertes par les régimes de responsabilité et d'indemnisation mis en place par ces conventions.

D'après les chiffres de l'AIEA, la planète comptait, au 10 mars 2006, 443 tranches nucléaires exploitées dans 30 pays et 26 tranches supplémentaires en construction dans ces mêmes pays⁷⁹. La République islamique d'Iran vient de mettre en chantier sa première centrale nucléaire. Sur ces 443 tranches en exploitation, 231 tranches, soit 52 % du total, sont situées dans des pays qui ne sont actuellement Parties à aucune convention internationale sur la responsabilité nucléaire, à savoir le Canada, la Chine, la Corée, les États-Unis, l'Inde, le Japon et la Suisse, pour ne mentionner que ceux

77. Les États membres de l'Union européenne qui sont Parties à la Convention de Paris sont : l'Allemagne, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, la France, la Grèce, l'Italie, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Slovaquie et la Suède.

78. Décision du Conseil 2004/294/CE du 8 mars 2004 autorisant les États membres qui sont des Parties contractantes à la Convention de Paris du 29 juillet 1960 sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie à ratifier, dans l'intérêt de la Communauté européenne, le protocole portant modification de ladite convention, ou à y adhérer. L'article 2 de cette décision s'énonce comme suit :

« 1. Les États membres qui sont Parties contractantes à la Convention de Paris prennent les mesures nécessaires pour déposer simultanément leurs instruments de ratification du Protocole ou d'adhésion à celui-ci dans un délai raisonnable auprès du Secrétaire général de l'Organisation de coopération et de développement économiques, si possible, avant le 31 décembre 2006.

2. Les États membres qui sont Parties contractantes à la Convention de Paris procèdent à un échange d'information au sein du Conseil, avec la Commission, avant le 1^{er} juillet 2006, sur la date à laquelle ils pensent que leurs procédures parlementaires nécessaires à la ratification ou à l'adhésion seront achevées. La date et les modalités du dépôt simultané sont déterminées sur cette base ».

79. On trouvera à l'annexe 8 la liste de ces 31 pays ainsi que le nombre de tranches nucléaires tant en exploitation qu'en construction dans chacun de ces pays.

qui détiennent la plus forte puissance nucléaire installée. Par ailleurs, 14 des 26 tranches en construction (54 %) le sont dans ces pays qui ne sont pas Parties aux conventions⁸⁰.

Lorsque l'on analyse de ces chiffres, on est frappé par le fait que ces États non Parties à une convention comptent, pour la plupart, parmi les pays les plus peuplés du monde. Ces statistiques sont à cet égard très révélatrices. La liste des dix pays les plus peuplés au monde en 2005 donne en premier la Chine, avec 1,31 milliard d'habitants, suivie de l'Inde avec 1,08 milliards d'habitants, puis, en troisième position, les États-Unis avec 295 millions d'habitants. Viennent ensuite le Pakistan à la 6^{ème} place avec 162 millions d'habitants et le Japon à la 10^{ème} place avec 127 millions d'habitants⁸¹. Si l'on additionne la population de ces six pays non Parties à une convention, on obtient près de la moitié de la population mondiale, soit approximativement 6,4 milliards d'habitants, au mois d'août 2005⁸². Il y a donc beaucoup à faire avant que les régimes de responsabilité nucléaire internationaux concernent la majorité de la population mondiale.

Du point de vue de l'OCDE, ces statistiques montrent que 351 des 443 tranches nucléaires en exploitation sont concentrées dans 17 pays membres de l'OCDE, c'est-à-dire l'Organisation sous l'égide de laquelle a été adoptée la Convention de Paris à laquelle les pays membres peuvent adhérer par simple notification au Secrétaire général de l'OCDE. Or, sur ces 351 tranches, 203 appartiennent à des pays membres de l'OCDE qui ne sont Parties à aucune convention internationale sur la responsabilité nucléaire.

Si l'on s'intéresse ensuite aux États membres de l'AIEA, les statistiques ne sont pas très différentes. Deux cent trente et une des 443 tranches nucléaires en exploitation sont situées dans neuf États membres de l'AIEA, l'Organisation sous les auspices de laquelle ont été signés la Convention de Vienne, le Protocole d'amendement de la Convention de Vienne ainsi que la Convention sur la réparation complémentaire. Pourtant, *aucun* de ces États n'est Partie à une quelconque convention internationale sur la responsabilité nucléaire.

Il est pourtant encourageant de voir qu'un grand nombre de ces pays non Parties à une convention ont déjà intégré dans leur droit national quelques-uns si ce n'est bon nombre des principes fondamentaux à la base de ces conventions de sorte qu'il leur sera plus facile d'intégrer ces instruments à leur législation si et lorsqu'ils décideront d'y adhérer. Le Canada, la Corée, les États-Unis, le Japon et la Suisse appartiennent tous à des degrés divers à cette catégorie.

En revanche, il existe encore aujourd'hui des pays producteurs d'électricité nucléaire qui n'ont pas adopté de législation particulière concernant la responsabilité et l'indemnisation des dommages nucléaires ou qui se sont contentés de demi-mesures pour régler ces problèmes. C'est le cas de l'Inde, du Pakistan et de la République islamique d'Iran. Pour ce qui est de la Chine, les principes qui président aux conventions internationales se trouvent en majorité dans le seul instrument qui existe, à savoir la réponse (de 1986) du Conseil au Ministre de l'Industrie nucléaire, à l'autorité nationale de

80. L'annexe 9 récapitule les pays dotés de programmes électronucléaires qui sont Parties à une convention internationale sur la responsabilité nucléaire.

81. Données de l'*U.S. Census Bureau*, consultables à l'adresse : www.census.gov/ipc/www/idbnew.html.

82. *The World Factbook*, 2004, données consultables en ligne à l'adresse : www.cia.gov/cia/publications/factbook/index.html.

sûreté nucléaire et au Bureau de l'énergie atomique du Conseil des Affaires d'État à propos de la résolution des questions de responsabilité civile nucléaire⁸³.

Si un accident nucléaire devait se produire dans une installation nucléaire de l'un de ces pays ou en rapport avec cette installation, les victimes qui en subiraient les conséquences à l'intérieur ou à l'extérieur des frontières du pays en question risquent de se trouver en position difficile lorsqu'elles demanderont réparation pour les dommages résultant de l'accident, en fait, dans le type de situation précaire qu'ont connue les victimes de l'accident de Tchernobyl. Ces victimes ont-elles le droit d'ester en justice ? Qui devraient-elles poursuivre ? Quels sont les tribunaux compétents ? À qui revient la charge de la preuve ? De combien d'argent disposera-t-on pour les indemniser ? De quel délai disposent-elles pour faire valoir leurs droits à indemnisation ? Qui les indemniserait si elles obtiennent gain de cause ? Toutes ces questions font intervenir une myriade de problèmes juridiques, politiques et pratiques compliqués que les conventions internationales sur la responsabilité civile résolvent en grande partie.

La réticence de certains pays à adhérer à un régime international de responsabilité nucléaire tient notamment au fait que, jusque récemment, la « responsabilité limitée » était l'un des piliers des régimes en vigueur. Ces pays ne voient pas pourquoi l'on réduirait les droits à réparation des victimes puisque l'industrie nucléaire a aujourd'hui atteint la maturité. En fait, à tous ceux qui suivent de près ce que l'on pourrait appeler les « tendances » en matière du droit de la responsabilité nucléaire, il apparaît clairement que ce principe fondamental est de plus en plus souvent rejeté. Ce fut le cas en 1985 de la République fédérale d'Allemagne, Partie contractante à la Convention de Paris et à la Convention complémentaire de Bruxelles, qui a jugé ce principe contraire aux intérêts des victimes.

Trois pays non Parties aux conventions, à savoir l'Autriche, le Japon et la Suisse, ont déjà rejeté ce principe de « responsabilité limitée », et la Suède, qui est partie à la Convention de Paris ainsi qu'à la Convention complémentaire de Bruxelles envisage sérieusement de se rallier à ce point de vue. Comme nous l'avons fait remarquer précédemment, le concept de *responsabilité illimitée* sera intégré à la Convention de Paris révisée, lorsque le Protocole portant modification de cette convention entrera en vigueur.

L'idée de « limiter la responsabilité de l'exploitant nucléaire » est donc évidemment en perte de vitesse. Logiquement, si l'on abandonne ce principe, l'obligation imposée aux exploitants nucléaires de maintenir une garantie financière couvrant leur responsabilité doit disparaître un jour, puisqu'il leur sera impossible de prendre une garantie financière pour un montant de responsabilité illimitée. Cette disparition est déjà réelle en Allemagne, en Autriche, au Japon et en Suisse.

Tout aussi logique serait la disparition du principe de « l'unicité de la compétence » par lequel un seul et même tribunal est compétent pour recevoir les demandes en réparation de tous les dommages nucléaires permettant d'éviter de la sorte que des décisions, adjudications et règlements qui seraient rendus ou pris par plusieurs tribunaux ne dépassent le montant maximum de la responsabilité.

83. Cette « réponse » n'est pas une loi adoptée par l'Assemblée populaire nationale, qui est l'organe législatif aux termes de la Constitution de la République populaire de Chine. Cependant, comme le Conseil des affaires d'État détient, d'après cette constitution, un large pouvoir législatif par délégation, cette réponse pourrait être considérée comme un acte administratif pris en vertu du pouvoir administratif du Conseil des affaires d'État. Pourtant les conséquences de cette réponse prêtent toujours à interprétation juridique notamment parce que certaines de ses dispositions pourraient être contraires à celles du Code civil, auquel cas il semblerait que les dispositions du Code civil l'emporteraient.

D'autres États encore sont d'avis que les fournisseurs de biens, services et technologies nucléaires n'ont plus besoin de la protection qui, aux tout premiers stades du développement de l'industrie nucléaire, était jugée essentielle à la survie et au déploiement de cette industrie. Les tenants de cette thèse jugent l'industrie suffisamment évoluée et forte économiquement pour assumer son lot normal de risques nucléaires et qu'il faut enterrer le concept de responsabilité exclusive de l'exploitant nucléaire.

La loi récemment adoptée par l'Autriche⁸⁴, traduit manifestement le rejet d'un bon nombre des grands principes sur lesquels reposent les régimes internationaux de la responsabilité nucléaire. Aux termes de cette loi, la responsabilité peut être imposée à l'exploitant d'une centrale nucléaire, au transporteur de substances nucléaires et à toute personne autorisée à utiliser des radio-isotopes. Le concept de « canalisation » de la responsabilité de l'exploitant d'une installation nucléaire n'existe tout simplement pas. En fait, les victimes peuvent même demander réparation à un exploitant ou à un transporteur en vertu d'autres lois en vigueur sur la responsabilité, telles que la législation sur la responsabilité des produits. Il ne leur est pas interdit non plus de faire valoir leurs droits à réparation contre un autre prévenu.

La responsabilité imposée à ces trois catégories – exploitants d'installations nucléaires, transporteurs de matières nucléaires et titulaires d'une autorisation d'utiliser des radio-isotopes est, dans tous les cas, illimitée. En outre, il n'existe pas de délai pour déposer une demande d'indemnisation. Les délais de prescription dépendent du code de procédure civile en Autriche.

En l'absence de limite au montant de la responsabilité qui peut être imposée, le concept d'unicité de compétence n'a pratiquement plus de raison d'être et a donc été rejeté. Si la radioactivité sur un territoire étranger provoque des dommages en Autriche, les tribunaux autrichiens sont compétents pour traiter des litiges et le droit autrichien est applicable indépendamment du lieu où est survenu l'accident à l'origine du dommage, avec quelques exceptions toutefois si l'accident provoque également des dommages sur ce territoire étranger.

Reste à savoir dans quelle mesure l'exemple autrichien sera suivi.

IX. Un système imparfait

L'attitude adoptée par la communauté internationale après Tchernobyl pour protéger les victimes d'un accident nucléaire n'est nullement parfaite, et la mise en œuvre du Protocole d'amendement de la Convention de Vienne, de la Convention sur la réparation complémentaire et des Protocoles portant modification de la Convention de Paris et de la Convention complémentaire de Bruxelles ne sera pas toujours facile. Il reste des problèmes en suspens malgré les meilleures intentions de la communauté internationale. Nous en évoquerons quelques-uns ci-après.

Au cours des négociations entreprises pour modifier et adopter ces conventions, les représentants du marché des assurances nucléaires ont fait clairement comprendre que certaines des

84. *Bundesgesetz über die zivilrechtliche Haftung für Schäden durch Radioaktivität (Atomhaftungsgesetz 1999)*, BGB1 I, n° 170/1998 (Loi fédérale sur la responsabilité civile pour les dommages causés par la radioactivité). Le lecteur trouvera une analyse complète de cette loi dans l'article de M. Hinterregger intitulé « La nouvelle loi autrichienne sur la responsabilité civile pour les dommages nucléaires », *Bulletin de droit nucléaire* n° 62, p. 27.

dispositions seraient, à tout le moins, sources de problèmes⁸⁵. Le marché risque, selon eux, de ne pas pouvoir assurer les exploitants nucléaires pour les montants accrus de responsabilité prévus dans les conventions nouvelles ou révisées du moins dans tous les pays – la capacité des assurances varie en effet d'un pays à l'autre en fonction tant du marché de l'assurance que des montants de réassurance disponibles.

Les assureurs ont également prévenu que la couverture ne serait vraisemblablement pas effective pendant les 30 années que durent les périodes de prescription/déchéance prolongées dans les conventions révisées pour ce qui concerne les demandes d'indemnisation des dommages aux personnes. Leur refus se justifie principalement par le fait que les expositions consécutives à un accident nucléaire sont susceptibles de provoquer de nombreux cancers qui se manifestent parfois plusieurs dizaines d'années après l'exposition aux rayonnements ionisants. C'est exactement ce qui s'est passé au Bélarus, en Russie et en Ukraine après Tchernobyl. En outre, ces mêmes cancers ne pourront pas être distingués de l'incidence naturelle dans la population. S'il est possible d'établir un lien de cause à effet dans un petit nombre de cas, pour la grande majorité des victimes de cancers, ce ne sera pas possible.

Les assureurs ont fait comprendre qu'il ne serait pas forcément possible de s'assurer contre toutes les formes supplémentaires de dommages dont les opérateurs pourraient être tenus responsables d'après les conventions révisées. En particulier, l'imprécision de la définition de la « dégradation de l'environnement » qui ne mentionne ni niveau minimum de radioactivité ni effet de la contamination radioactive leur paraît très préoccupante. La garantie du dommage environnemental ne sera pas nécessairement disponible partout. Même si les assureurs sont prêts à l'accorder, les polices d'assurance excluront les dommages résultant des rejets de substances radioactives dans les limites autorisées lors des opérations quotidiennes⁸⁶.

De plus, les assureurs ont décrété que les mesures de sauvegarde ne pourraient pas être considérées comme un risque assurable dans de nombreux pays, même si elles sont approuvées rétroactivement par les autorités compétentes. Le fait que le droit du tribunal compétent doive déterminer si ces mesures sont raisonnables, introduit, une nouvelle forme d'incertitude et laisse entrevoir la possibilité de demandes d'indemnisation de la part de personnes qui auraient pu prendre toutes sortes de mesures de sauvegarde qu'elles pourraient juger raisonnables et dont les coûts risquent d'être très élevés.

Enfin, les attentats terroristes du 11 septembre 2001 ont incité l'industrie de l'assurance à davantage de circonspection concernant les risques auxquels elle expose son capital. De ce fait, les assureurs sont généralement peu disposés à assurer une garantie responsabilité civile intégrale pour des risques de cette importance. Ils ont entrepris d'étudier des moyens afin de résoudre ce problème de façon à assumer leurs obligations auprès des exploitants nucléaires tout en protégeant leur propre industrie. Les solutions doivent intégrer le fait que les exploitants nucléaires sont tenus d'obtenir un montant donné de garantie financière, par les conventions internationales sur la responsabilité nucléaire ou par leur législation nationale.

85. Voir S.M. Reitsma, « *Paris and Vienna Nuclear Liability Conventions: Challenges for Insurers* », communication à la 5^{ème} *International Conference on Nuclear Option in Countries with Small and Medium Electricity Grids*, Dubrovnik, Croatie, 16-20 mai 2004.

86. Les assureurs ont régulièrement fait part de leurs réserves concernant la garantie de la responsabilité pour des dommages résultant d'une contamination accumulée sur plusieurs années.

La garantie que pourra obtenir un exploitant pour couvrir le risque d'attentat terroriste à hauteur du montant exigé par le droit national dépend de plusieurs facteurs : (i) la perception qu'a l'assureur du risque de terrorisme dans le pays en question (les États-Unis et le Royaume-Uni sont considérés comme davantage exposés à des actes terroristes que de nombreux autres pays) ; (ii) la force ou la capacité du marché des assurances du pays concerné ; (iii) la volonté du marché national des assurances dans le pays concernés d'assumer en général les risques d'actes terroristes et (iv) le montant de la responsabilité de l'exploitant imposé par la loi du pays considéré⁸⁷.

Certes, dans de nombreux pays aujourd'hui, les risques d'attentats terroristes sont intégralement pris en compte dans les montants assurés prévus dans les polices d'assurance responsabilité nucléaire, mais cela s'explique en grande partie par le fait que le montant de la responsabilité de l'exploitant est peu élevé. On peut prévoir, par conséquent, qu'avec les augmentations des montants de la responsabilité des exploitants résultant des modifications récentes des conventions internationales sur la responsabilité nucléaire, les pools d'assurance qui ne seront plus en mesure d'offrir une garantie contre les actes terroristes seront de plus en plus nombreux. Un problème que les exploitants, les assureurs et les gouvernements doivent résoudre ensemble.

En résumé, les assureurs ont attiré l'attention sur le fait que les exploitants nucléaires pourraient tout simplement se trouver dans l'incapacité de remplir leur obligation aux termes des conventions révisées et d'obtenir une garantie financière auprès des assurances privées.

Reste en outre le problème potentiel des dommages aux biens se trouvant sur le site de l'installation et qui doivent être utilisés en rapport avec cette installation. Les conventions internationales ne prévoient aucun droit à indemnisation pour les dommages subis par l'installation nucléaire elle-même ou par tout bien se trouvant sur ce même site qui est utilisée ou doit être utilisé en rapport avec l'installation. L'objectif de cette exclusion est d'éviter que la garantie financière obtenue par l'exploitant puisse être utilisée pour indemniser les dommages subis par ces biens au détriment des tiers. Les propriétaires des installations nucléaires sont donc tenus d'assumer les risques de perte ou de dommage à leurs propres biens et sont en mesure d'inclure le coût de ce risque dans le coût de l'installation. De la même manière, les sous-traitants qui possèdent des biens sur le site d'une installation nucléaire sont tenus d'assumer les risques de perte ou de dommage à ces biens et sont eux-mêmes en mesure de répercuter le coût de ce risque sur le prix de leurs contrats de prestation.

Toutefois, les conventions ne sont pas explicites sur la façon de traiter les dommages infligés par un accident nucléaire à l'installation elle-même et aux biens se trouvant sur le site de l'installation. Les dispositions qui canalisent la responsabilité des dommages nucléaires sur l'exploitant posent que ce dernier sera responsable de tous les dommages nucléaires à l'exclusion des dommages à l'installation ou aux biens qui se trouvent sur le site, mais elles ne disent rien sur le dommage à l'installation ou au bien lui-même. On ignore donc si l'exploitant est en droit de se retourner contre un prestataire négligeant qui lui aurait fourni biens, services et technologies, pour les dommages subis par ses installations. À cet égard, deux points de vue s'opposent : le premier veut que, le principe fondamental des conventions consistant à canaliser la responsabilité sur l'exploitant, il n'est pas possible de demander réparation à quiconque pour les dommages aux biens et installations sur le site. Le deuxième raisonnement est le suivant : étant donné que l'objectif fondamental des conventions est d'indemniser les dommages subis par des tiers et que les dommages infligés à des biens et installations sur le site ne relèvent pas des dommages aux tiers, ces dommages ne sont pas couverts par les conventions et peuvent être indemnisés en vertu du droit commun de la responsabilité civile.

87. Plus le montant de la responsabilité imposée aux exploitants est élevé, moins il est probable que l'assurance pourra garantir l'intégralité de ce montant.

Pour résoudre ce problème, le plus efficace consisterait à modifier le texte des conventions de façon à préciser que les exploitants jouissent ou non de ce droit ou, du moins, à demander aux Parties contractantes d'inclure une disposition particulière à cet effet dans leur droit national. Au cours des négociations en vue de l'adoption du Protocole portant modification de la Convention de Paris, les États Parties à la Convention de Paris ont été encouragés par les représentants de l'industrie nucléaire à adopter le premier point de vue au motif que cette attitude permettrait de clarifier le droit et de lever des incertitudes. Mais les États Parties à la Convention de Paris s'y sont refusé pour diverses raisons. Le problème reste donc entier.

X. Perspectives

Pour ce qui concerne les questions de responsabilité et d'indemnisation, la réaction de la communauté internationale à l'accident de Tchernobyl a été systématique et a consisté à moderniser deux régimes internationaux périmés, à les relier et à adopter un nouveau régime mondial et cela dans l'espoir d'améliorer la situation des victimes d'accident nucléaire où qu'elles soient. Ce progrès se concrétisera de diverses manières une fois que tous les instruments internationaux pertinents seront entrés en vigueur.

On disposera par conséquent de montants bien plus importants pour indemniser les victimes d'un accident nucléaire. De plus, ces indemnisations seront plus facilement accessibles. Le nombre de victimes ayant droit à des indemnités sera plus grand que l'on considère le type de dommages qui leur aura été infligé ou le lieu où elles se trouvaient matériellement au moment où elles ont subi le dommage. Dans certains cas, par exemple dans la Convention sur la réparation complémentaire, les victimes se trouvant dans des États autres que celui de l'exploitant responsable seront privilégiées pour une partie des indemnités disponibles. En outre, la période pendant laquelle les victimes peuvent déposer leur demande d'indemnisation pour des dommages à la personne ou le décès, a été prolongée pour tenir compte du fait que certaines affections se manifestent seulement de nombreuses années après la date de l'accident.

Pourtant, malgré les enseignements tirés de l'accident de Tchernobyl, malgré les tentatives effectuées pour faire de ces conventions nouvelles ou modifiées des instruments susceptibles d'encourager l'adhésion du plus grand nombre, les États ne leur ont pas réservé l'accueil que l'on espérait. C'est particulièrement vrai du Protocole d'amendement de la Convention de Vienne et de la Convention sur la réparation complémentaire qui ont intentionnellement fixé les montants de la responsabilité et de la garantie financière à des niveaux jugés acceptables par la grande majorité des Parties éventuelles. Il est tout aussi décourageant de voir que l'Ukraine n'a ratifié ni le Protocole d'amendement de la Convention de Vienne ni la Convention sur la réparation complémentaire, alors qu'elle les a signés juste après leur adoption en 1997. De même, la Fédération de Russie n'a encore pas manifesté son intention d'adhérer au Protocole d'amendement de la Convention de Vienne ni de signer la Convention sur la réparation complémentaire. On ne peut qu'espérer que les États-Unis, qui ont, à plusieurs reprises, affirmé leur intention d'adhérer à la Convention sur la réparation complémentaire, seront bientôt le premier grand État nucléaire à la ratifier.

Certains pays, producteurs d'électricité nucléaire ou non, ont fait savoir (à titre officieux) qu'ils attendent pour décider d'adhérer à l'une ou l'autre des conventions d'avoir adopté, voire dans certains cas révisé, leur législation nationale sur ce thème, un point de vue qui justifie l'attitude actuelle d'attente.

En revanche, il y aura toujours des pays qui ne seront pas tentés d'adhérer à ces conventions pour une diversité de raisons politiques et juridiques. Certains jugeront par exemple que les

conventions ont une portée trop limitée régionalement ou que leur pays est géographiquement trop éloigné pour que la Convention leur apporte quelque chose. On peut comprendre que ces États privilégient dans ce cas là l'idée de conclure des accords régionaux, bilatéraux ou multilatéraux avec leurs voisins, producteurs d'électricité nucléaire ou non.

Il faut être conscient toutefois que la riposte de la communauté internationale à l'accident de Tchernobyl est le fruit d'un compromis. Tous les instruments de responsabilité nucléaire et de réparation adoptés depuis cet accident ne sont que le résultat d'un compromis entre États qui exploitent l'énergie nucléaire à des fins pacifiques et États qui ne l'exploitent pas, États qui sont déjà Parties à l'une des Conventions internationales sur la responsabilité nucléaire et ceux qui ne le sont pas, États qui appliquent le principe de la canalisation juridique de la responsabilité et ceux qui ne le font pas, États dont la puissance installée se chiffre en centaines de milliers d'unités et ceux qui ne possèdent que quelques tranches nucléaires, États qui redoutent surtout un accident nucléaire survenant pendant le transport de substances nucléaires dans leurs eaux territoriales et États qui transportent de grandes quantités de ces substances et, enfin, États dont les opinions sur la façon de définir le dommage nucléaire divergent – ce qui revient à dire en résumé qu'à l'instar de la riposte de la communauté internationale, toutes ces conventions sont en fin de compte un compromis.

Quoi qu'il advienne, il ne suffit pas d'établir un régime international de responsabilité ou de l'améliorer, il faut des efforts continus pour inciter le plus grand nombre possible d'États à y adhérer. Il importe également d'accompagner des pays qui, après avoir adopté le Protocole, souhaitent le transcrire dans leur droit national. La collaboration internationale, l'assistance et l'engagement de l'Agence pour l'énergie nucléaire de l'OCDE et de l'Agence internationale de l'énergie atomique sont à cet égard déterminantes. Ces deux agences ont pour mission d'encourager et d'aider. Il nous reste à espérer que le souvenir de la tragédie de Tchernobyl sera un moteur suffisamment puissant à cette fin.

ANNEXE 1

CONVENTION DE PARIS SUR LA RESPONSABILITÉ CIVILE DANS LE DOMAINE DE L'ÉNERGIE NUCLÉAIRE

ÉTAT DES RATIFICATIONS ET ADHÉSIONS

Adoption de la Convention : 29 juillet 1960
Entrée en vigueur de la Convention et du Protocole additionnel de 1964 : 01^{er} avril 1968
Entrée en vigueur du Protocole de 1982 : 07 octobre 1988
Adoption du Protocole de 2004 : 12 février 2004

Signataires	Convention	Protocole additionnel de 1964	Protocole de 1982
Allemagne	30 septembre 1975	30 septembre 1975	25 septembre 1985
Autriche	...	...	...
Belgique	03 août 1966	03 août 1966	19 septembre 1985
Danemark	04 septembre 1974	04 septembre 1974	16 mai 1989
Espagne	31 octobre 1961	30 avril 1965	07 octobre 1988
Finlande	16 juin 1972	16 juin 1972	22 décembre 1989
France	09 mars 1966	09 mars 1966	06 juillet 1990
Grèce	12 mai 1970	12 mai 1970	30 mai 1988
Italie	17 septembre 1975	17 septembre 1975	28 juin 1985
Luxembourg	...	...	...
Norvège	02 juillet 1973	02 juillet 1973	03 juin 1986
Pays-Bas	28 décembre 1979	28 décembre 1979	01 ^{er} août 1991
Portugal	29 septembre 1977	29 septembre 1977	28 mai 1984
Royaume-Uni	23 février 1966	23 février 1966	19 août 1985
Slovénie	16 octobre 2002	16 octobre 2002	16 octobre 2002
Suède	01 ^{er} avril 1968	01 ^{er} avril 1968	08 mars 1983
Suisse	...	...	...
Turquie	10 octobre 1961	05 avril 1968	21 janvier 1986

Note : Tous les États mentionnés ci-dessus, à l'exception de l'Autriche et du Luxembourg, ont signé le Protocole de 2004 portant modification de la Convention de Paris.

ANNEXE 2

CONVENTION DE VIENNE 1963 RELATIVE À LA RESPONSABILITÉ CIVILE EN MATIÈRE DE DOMMAGES NUCLÉAIRES DE 1963	
ÉTAT DES RATIFICATIONS, ADHÉSIONS ET SUCCESSIONS	
Date d'adoption : 21 mai 1963 ; entrée en vigueur : 12 novembre 1977	
Signataires	Ratification, adhésion, succession
Argentine	25 avril 1967
Arménie	24 août 1993
Bélarus	09 février 1998
Bolivie	10 avril 1968
Bosnie-Herzégovine	30 juin 1998
Brésil	26 mars 1993
Bulgarie	24 août 1994
Cameroun	06 mars 1964
Chili	23 novembre 1989
Colombie	...
Croatie	29 septembre 1992 (annoncée) ; octobre 1991 (effective)
Cuba	25 octobre 1965
Égypte	05 novembre 1965
Espagne	...
Estonie	09 mai 1994
Ex-République yougoslave de Macédoine	08 avril 1994 (annoncée) ; septembre 1991 (effective)
Fédération de Russie	...
Hongrie	28 juillet 1989
Israël	...
Lettonie	15 mars 1995
Liban	17 avril 1997
Lituanie	15 septembre 1992
Maroc	...
Mexique	25 avril 1989
Niger	24 juillet 1979
Pérou	26 août 1980
Philippines	15 novembre 1965
Pologne	23 janvier 1990
République de Moldavie	07 mai 1998
République slovaque	07 mars 1995
République tchèque	24 mars 1994
Roumanie	29 décembre 1992

**CONVENTION DE VIENNE 1963 RELATIVE À LA RESPONSABILITÉ CIVILE
EN MATIÈRE DE DOMMAGES NUCLÉAIRES DE 1963**

ÉTAT DES RATIFICATIONS, ADHÉSIONS ET SUCCESSIONS

Date d'adoption : 21 mai 1963 ; entrée en vigueur : 12 novembre 1977

Royaume-Uni	...
Saint-Vincent & les Grenadines	18 septembre 2001
Slovénie	07 juillet 1992 (annoncée) ; juin 1991 (effective)
Trinité-et-Tobago	31 janvier 1966
Ukraine	20 septembre 1996
Uruguay	13 avril 1999
Yougoslavie	12 août 1977

ANNEXE 3

CONVENTION COMPLÉMENTAIRE À LA CONVENTION DE PARIS (CONVENTION COMPLÉMENTAIRE DE BRUXELLES)

Adoption de la Convention : 31 janvier 1963
Entrée en vigueur de la Convention et
du Protocole additionnel de 1964 : 04 décembre 1974
Entrée en vigueur du Protocole de 1982 : 01^{er} août 1991
Adoption du Protocole de 2004 : 12 février 2004

DATES DE RATIFICATION OU D'ADHÉSION

Signataires	Convention et Protocole additionnel de 1964	Protocole de 1982
Allemagne	01 ^{er} octobre 1975	25 septembre 1985
Autriche	...	...
Belgique	20 août 1985	20 août 1985
Danemark	04 septembre 1974	10 mai 1989
Espagne	27 juillet 1966	29 septembre 1988
Finlande (adhésion)	14 janvier 1977	15 janvier 1990
France	30 mars 1966	11 juillet 1990
Italie	03 février 1976	14 juin 1985
Luxembourg	...	...
Norvège	07 juillet 1973	13 mai 1986
Pays-Bas	28 septembre 1979	01 ^{er} août 1991
Royaume-Uni	24 mars 1966	08 août 1985
Slovénie (adhésion)	05 juin 2003	05 juin 2003
Suède	03 avril 1968	22 mars 1983
Suisse	...	...

Note : Tous les États mentionnés ci-dessus, à l'exception de l'Autriche et du Luxembourg, ont signé le Protocole de 2004 portant modification de la Convention complémentaire de Bruxelles.

ANNEXE 4

PROTOCOLE COMMUN RELATIF À L'APPLICATION DE LA CONVENTION DE VIENNE ET DE LA CONVENTION DE PARIS

ÉTAT DES RATIFICATIONS, ADHÉSIONS ET APPROBATIONS

Date d'adoption : 21 septembre 1988 ; date d'entrée en vigueur : 27 avril 1992

*CP : Convention de Paris ; CV : Convention de Vienne ;
* N'est Partie à aucune de ces conventions*

Signataires	Ratification, adhésion, approbation
Allemagne (CP)	13 juin 2001
Argentine (CV)	...
Belgique (CP)	...
Bulgarie (CV)	24 août 1994
Cameroun (CV)	28 octobre 1991
Chili (CV)	23 novembre 1989
Croatie (CV)	10 mai 1994
Danemark (CP)	26 mai 1989
Égypte (CV)	10 août 1989
Espagne (CP)	...
Estonie (CV)	09 mai 1994
Finlande (CP)	03 octobre 1994
France (CP)	...
Grèce (CP)	16 mai 2001
Hongrie (CV)	26 mars 1990
Italie (CP)	31 juillet 1991
Lettonie (CV)	15 mars 1995
Lituanie (CV)	20 septembre 1993
Maroc*	...
Norvège (CP)	11 mars 1991
Pays-Bas (CP)	01 ^{er} août 1991
Philippines (CV)	...
Pologne (CV)	23 janvier 1990
Portugal (CP)	...
République tchèque (CV)	24 mars 1994
Roumanie (CV)	29 décembre 1992
Royaume-Uni (CP)	...
Saint-Vincent & les Grenadines (CV)	18 septembre 2001
Slovaquie (CV)	07 mars 1995
Slovénie (CV)	27 janvier 1995
Suède (CP)	27 janvier 1992
Suisse (CP)	...
Turquie (CP)	...
Ukraine (CV)	24 mars 2000

ANNEXE 5

PROTOCOLE D'AMENDEMENT DE LA CONVENTION DE VIENNE RELATIF À LA RESPONSABILITÉ CIVILE EN MATIÈRE DE DOMMAGES NUCLÉAIRES				
ÉTAT DES RATIFICATIONS OU ADHÉSIONS (mars 2006)				
Date d'adoption : 12 septembre 1997				
Date d'entrée en vigueur : 04 octobre 2003				
Pays	Signature	Instrument	Date de dépôt	Entrée en vigueur
Argentine	19 décembre 1997	ratification	14 novembre 2000	04 octobre 2003
Bélarus	14 septembre 1998	ratification	04 juillet 2003	04 octobre 2003
Hongrie	29 septembre 1997			
Indonésie	06 octobre 1997			
Italie	26 janvier 1998			
Lettonie	07 mars 2001	ratification	05 décembre 2001	04 octobre 2003
Liban	30 septembre 1997			
Lituanie	30 septembre 1997			
Maroc	29 septembre 1997	ratification	06 juillet 1999	04 octobre 2003
Pérou	04 juin 1998			
Philippines	10 mars 1998			
Pologne	03 octobre 1997			
République tchèque	18 juin 1998			
Roumanie	30 septembre 1997	ratification	29 décembre 1998	04 octobre 2003
Ukraine	29 septembre 1997			

ANNEXE 6

CONVENTION SUR LA RÉPARATION COMPLÉMENTAIRE DES DOMMAGES NUCLÉAIRES

ÉTAT DES RATIFICATIONS OU ADHÉSIONS (mars 2006)

Date d'adoption : 12 septembre 1997
N'est pas encore entrée en vigueur

Pays	Signature	Instrument	Date de dépôt
Argentine	19 décembre 1997	ratification	14 novembre 2000
Australie	01 ^{er} octobre 1997		
États-Unis d'Amérique	29 septembre 1997		
Indonésie	06 octobre 1997		
Italie	26 janvier 1998		
Liban	30 septembre 1997		
Lituanie	30 septembre 1997		
Maroc	29 septembre 1997	ratification	06 juillet 1999
Pérou	04 juin 1998		
Philippines	10 mars 1998		
République tchèque	18 juin 1998		
Roumanie	30 septembre 1997	ratification	02 mars 1999
Ukraine	29 septembre 1997		

ANNEXE 7

PROTOCOLE DE 2004 PORTANT MODIFICATION DE LA CONVENTION DE PARIS (mars 2006)		PROTOCOLE DE 2004 PORTANT MODIFICATION DE LA CONVENTION COMPLÉMENTAIRE DE BRUXELLES (mars 2006)	
Pays de l'OCDE	Signature	Pays de l'OCDE	Signature
Allemagne	12 février 2004	Allemagne	12 février 2004
Australie		Australie	
Autriche		Autriche	
Belgique	12 février 2004	Belgique	12 février 2004
Canada		Canada	
Corée (République de)		Corée (République de)	
Danemark	12 février 2004	Danemark	12 février 2004
Espagne	12 février 2004	Espagne*	12 février 2004
États-Unis		États-Unis	
Finlande	12 février 2004	Finlande	12 février 2004
France	12 février 2004	France	12 février 2004
Grèce	12 février 2004	Grèce	
Hongrie		Hongrie	
Irlande		Irlande	
Islande		Islande	
Italie	12 février 2004	Italie	12 février 2004
Japon		Japon	
Luxembourg		Luxembourg	
Mexique		Mexique	
Norvège	12 février 2004	Norvège	12 février 2004
Nouvelle-Zélande		Nouvelle-Zélande	
Pays-Bas	12 février 2004	Pays-Bas	12 février 2004
Pologne		Pologne	
Portugal	12 février 2004	Portugal	
République slovaque		République slovaque	
République tchèque		République tchèque	
Royaume-Uni	12 février 2004	Royaume-Uni	12 février 2004
Suède	12 février 2004	Suède	12 février 2004
Suisse	12 février 2004	Suisse	12 février 2004
Turquie	12 février 2004	Turquie	
Non-OCDE		Non-OCDE	
Slovénie	12 février 2004	Slovénie	12 février 2004

- * L'Espagne a déposé son instrument de ratification du Protocole portant modification de la Convention complémentaire de Bruxelles le 12 janvier 2006. Ce Protocole entrera en vigueur lorsque tous les signataires auront déposé leur instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation.

ANNEXE 8

Centrales nucléaires dans le monde : en exploitation ou en construction

Données tirées de l'AIEA *Power Reactor Information System*. Sont comptées dans le nombre total six tranches nucléaires en exploitation et deux centrales nucléaires en construction au Taipei chinois.

Pays	tranches en exploitation	tranches en construction
Afrique du Sud	2	0
Allemagne	17	0
Argentine	2	1
Arménie	1	0
Belgique	7	0
Brésil	2	0
Bulgarie	4	1
Canada	18	0
Chine	9	3
Corée	20	0
Espagne	9	0
États-Unis	104	0
Fédération de Russie	31	4
Finlande	4	1
France	59	0
Hongrie	4	0
Inde	15	8
Iran	0	1
Japon	56	1
Lituanie	1	0
Mexique	2	0
Pakistan	2	1
Pays-Bas	1	0
République slovaque	6	0
République tchèque	6	0
Roumanie	1	1
Royaume-Uni	23	0
Slovénie	1	0
Suède	10	0
Suisse	5	0
Ukraine	15	2
Total	443	26

ANNEXE 9

Pays nucléaires qui sont Parties à :

- La Convention de Paris sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire, amendée en 1964 et 1982 (CP).
- La Convention complémentaire de Bruxelles, amendée en 1964 et 1982 (CCB).
- La Convention de Vienne relative à la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires de 1963 (CV).
- Le Protocole d'amendement de la Convention de Vienne de 1963 (PCV).
- La Convention sur la réparation complémentaire des dommages nucléaires (CRC) (pas encore entrée en vigueur).

Note : Le Protocole de 2004 portant modification de la Convention de Paris a été signé par 16 pays, mais aucun des signataires ne l'a encore été ratifié, approuvé ou accepté. Le Protocole de 2004 portant modification de la Convention complémentaire de Bruxelles a été signé par 13 pays et ratifié par un pays (l'Espagne).

Afrique du Sud		Inde	
Allemagne	CP ; CCB	Japon	
Argentine	CV ; PCV ; CRC	Lituanie	CV
Arménie	CV	Mexique	CV
Belgique	CP; CCB	Pakistan	
Brésil	CV	Pays-Bas	CP ; CCB
Bulgarie	CV	République slovaque	CV
Canada		République tchèque	CV
Chine		Roumanie	CV ; PCV ; CRC
Corée		Royaume-Uni	CP ; CCB
Espagne	CP ; CCB	Slovénie	CP ; CCB
États-Unis		Suède	CP ; CCB
Fédération de Russie	CV	Suisse	
Finlande	CP ; CCB	Taiwan	
France	CP; CCB	Ukraine	CV
Hongrie	CV		

Les dures leçons de l'expérience : l'accident de Tchernobyl a-t-il contribué à améliorer le droit nucléaire?

par Norbert Pelzer*

1. Réactions de la communauté internationale à l'accident

1.1. Élaboration de traités internationaux

Les statistiques sont impressionnantes. L'accident nucléaire de Tchernobyl s'est produit le 26 avril 1986¹ et a immédiatement amené la communauté internationale des États et les organismes gouvernementaux internationaux compétents² à prendre des mesures exhaustives et permanentes. Un nombre considérable de nouveaux instruments internationaux destinés à éliminer ou à atténuer les inconvénients du régime international de droit nucléaire de 1986 mis en évidence par l'accident³ ont ainsi vu le jour :

* Docteur en droit, consultant en droit nucléaire ; enseignant retraité de l'Université de Göttingen, Allemagne ; conférencier honoraire de l'Université de Dundee en Ecosse ; membre du Conseil et conférencier à l'École internationale de droit nucléaire de l'Université de Montpellier, France ; Président honoraire de l'Association internationale du droit nucléaire (AIDN). Les faits mentionnés et les opinions exprimées dans le présent article n'engagent que la responsabilité de l'auteur.

1. Un grand nombre de documents et d'ouvrages ont été consacrés à l'accident et à ses conséquences. Nous nous contenterons ici de citer les publications suivantes de l'AIEA et de l'OCDE : « Rapport récapitulatif sur la réunion d'analyse de l'accident de Tchernobyl, Vienne 1986 » (Collection sécurité n° 75 – INSAG-1) ; « *The International Chernobyl Project* : Actes de la Conférence internationale organisée à Vienne du 21 au 24 mai 1991 », Vienne 1991 ; « L'accident de Tchernobyl : Mise à jour de INSAG-1 », Vienne 1992 (Collection Sécurité n° 75-INSAG-7) ; « *One Decade after Chernobyl: Summing up the Consequences of the Accident* » : Actes de la Conférence internationale organisée à Vienne du 8 au 12 avril 1996, Vienne 1996 (*Proceedings Series*) ; « Documents relatifs à l'accident de Tchernobyl présentés par le Bélarus », 11 juin 1006 [IAEA Doc. INFCIRC/511] ; OCDE/AEN, « Tchernobyl : Évaluation des incidences radiologiques et sanitaires – Mise à jour de 2002 de Tchernobyl : Dix ans déjà », Paris 2002.
2. Voir la Déclaration sur les implications de l'accident de Tchernobyl du Sommet de Tokyo qui s'est tenu le 5 mai 1986 [Doc. AIEA INFCIRC/333] ; Session extraordinaire de la Conférence générale de l'AIEA du 24 au 26 septembre 1986 [Doc. AIEA GC(SPL.I)/RES/1 et RES/2] ; « AIEA Réaction à la suite de Tchernobyl », Bulletin de l'AIEA, Volume 28, n° 2 (été 1986) p. 62 à 65. Le programme d'exercices internationaux d'urgence nucléaire, INEX, a été lancé sous les auspices de l'OCDE/AEN et, depuis 1991 a donné lieu à une série d'exercices [OCDE/AEN, Tchernobyl (note 1) p. 126] ; Brian Ahier, « Plus d'une décennie de gestion des urgences nucléaires à l'AEN », AEN Infos n° 23.2 (2005) p. 23.
3. Pour une présentation générale des mesures adoptées à l'échelle internationale, lire sous l'angle juridique : Günther Handl, « Après Tchernobyl : Quelques réflexions sur le programme législatif multilatéral à l'ordre du jour », Revue générale de Droit international public 92 (1988) p. 5. Cet article a également été publié en anglais sous le titre « *Transboundary Nuclear Accidents : The Post-Chernobyl*

- 26 septembre 1986 : adoption de la Convention sur la notification rapide d'un accident nucléaire⁴ ;
- 26 septembre 1986 : adoption de la Convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situations d'urgence radiologiques⁵ ;
- 21 septembre 1988 : adoption du Protocole commun relatif à l'application de la Convention de Vienne et de la Convention de Paris⁶ ;
- 17 juin 1994 : adoption de la Convention sur la sûreté nucléaire⁷ ;
- 5 septembre 1997 : adoption de la Convention commune sur la sûreté de la gestion du combustible usé et sur la sûreté de la gestion des déchets radioactifs⁸ ;
- 12 septembre 1997 : adoption du Protocole d'amendement de la Convention de Vienne relative à la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires⁹ ;
- 12 septembre 1997 : adoption de la Convention sur la réparation complémentaire des dommages nucléaires¹⁰ ;
- 12 février 2004 : adoption du Protocole portant modification de la Convention du 29 juillet 1960 sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire, amendée par le Protocole additionnel du 28 janvier 1964 et par le Protocole du 16 novembre 1982¹¹ ;
- 12 février 2004 : adoption du Protocole portant modification de la Convention du 31 janvier 1963 complémentaire à la Convention de Paris du 29 juillet 1960 sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire, amendée par le Protocole additionnel du 28 janvier 1964 et par le Protocole du 16 novembre 1982¹² ;

Multilateral Legislative Agenda » dans *Ecology Law Quarterly* 15 (1988), p. 203. Les accords internationaux correspondants et autres documents sont reproduits dans : Mohamed M. ElBaradei, Edwin I. Nwogugu, John M. Rames (eds.), « *The International Law of Nuclear Energy. Basic Documents* ». *Parts 1 and 2, Dordrecht* etc. 1993.

4. Doc. AIEA INFCIRC/335.
5. Doc. AIEA INFCIRC/336.
6. Doc. AIEA INFCIRC/402.
7. Doc. AIEA INFCIRC/449.
8. Doc. AIEA INFCIRC/546.
9. Doc. AIEA INFCIRC/566 ; Convention de Vienne non révisée : INFCIRC/500.
10. Doc. AIEA INFCIRC/567.
11. N'a pas été encore officiellement publié. Un texte consolidé officieux de la Convention de Paris, telle qu'amendée en 2004 est reproduit dans le Supplément au *Bulletin de droit nucléaire* n° 75 (2005/1) p. 4. Pour la Convention de Paris de 1960, telle qu'amendée pour la dernière fois en 1982, voir : www.nea.fr/html/law/nlparis_conv.html.
12. N'a pas encore été officiellement publié. Un texte consolidé officieux de la Convention complémentaire de Bruxelles telle qu'amendée en 2004 est reproduit dans le Supplément au *Bulletin de droit nucléaire* n° 75 (2005/1) p. 22. Pour la Convention complémentaire de Bruxelles de 1963, telle que révisée pour la dernière fois en 1982, voir : www.nea.fr/html/law/nlbrussels.html.

- 8 juillet 2005 : adoption de l'Amendement de la Convention sur la protection physique des matières nucléaires¹³.

Tous les traités énumérés sont des instruments internationaux multilatéraux et contraignants, et tous sont entrés en vigueur à l'exception de la Convention de 1997 sur la réparation complémentaire, des Protocoles de 2004 portant modification des Conventions de Paris et de Bruxelles et de l'amendement de 2005 à la Convention sur la protection physique. Bien que l'on ne puisse pas, à proprement parler, considérer que l'amendement à la Convention sur la protection physique soit le fruit direct de la réaction à l'accident de Tchernobyl parce qu'il a, en fait, été essentiellement conçu pour lutter contre la menace croissante du terrorisme, cet instrument est inclus dans l'énumération. Il y a une relation entre la sûreté et la sécurité, qui réclame une certaine attention. La sûreté et la sécurité sont des notions jumelles : elles se complètent et se soutiennent. Les mesures de protection physique renforcent indirectement la sûreté nucléaire, et vice-versa. En conséquence, la Convention sur la protection physique fait partie de ce qu'on appelle la famille des conventions de sûreté nucléaire, dont les autres membres sont les Conventions de 1986 sur la notification rapide et sur l'assistance, la Convention sur la sûreté nucléaire de 1994 et la Convention commune de 1997¹⁴.

1.2. *Élaboration des normes et codes internationaux*

Parallèlement à ces traités internationaux contraignants, un grand nombre d'instruments internationaux non contraignants ont été élaborés depuis 1986, dans le cadre de l'intensification des efforts déjà déployés depuis la création de l'AIEA et d'autres organisations compétentes. Citons, en particulier, les recommandations techniques dans le domaine de la sûreté nucléaire, de la protection radiologique et du transport, qui mettent à jour des recommandations existantes ou qui viennent d'être élaborées. Il ne s'agit pas dans cet article d'examiner en plus amples détails ces recommandations techniques. Elles ont été élaborées par des groupes d'experts comme le Groupe consultatif international pour la sûreté nucléaire (INSAG), par exemple, et sont publiées par l'AIEA dans ses diverses collections. Bien que ces instruments soient non contraignants, ils peuvent le devenir si les États les intègrent à leur législation nationale. En outre, elles servent de critères internationalement reconnus pour évaluer l'adéquation des législations et pratiques nationales.

En raison de leur extrême importance, nous mentionnons ici deux de ces instruments non contraignants, à savoir les codes de conduite suivants¹⁵.

-
13. Annexe p. 3 Doc. AIEA Sécurité nucléaire – mesures de protection contre le terrorisme nucléaire. Amendement de la Convention sur la protection physique des matières nucléaires. Rapport du Directeur général [Doc. AIEA GOV/INF/2005/10-GC(49)/INF/6]. La Convention sur la protection physique dans sa version non amendée du 3 mars 1980 est publiée dans Doc. AIEA INFCIRC/274/Rev.1.
 14. Les membres de la famille des conventions relatives à la sûreté nucléaire sont énumérés dans le paragraphe 6 du Préambule de la Convention sur la sûreté nucléaire et dans le paragraphe 13 du Préambule de la Convention commune.
 15. En ce qui concerne le concept juridique des codes de conduite, se reporter à l'article d'Anthony Wetherall : « Action normative à l'AIEA, les codes de conduite », *Bulletin de droit nucléaire* n° 75 (2005/1) p. 75 à 98. Pour une évaluation plus ancienne des codes et des normes, voir l'article de Ha Vinh Phuong, « IAEA Safety Standards, Their Legal Status and Implementation », *Experience and Trends in Nuclear Law*, Vienne 1972 (IAEA Legal Series, 8), p. 3 ; M. Joslin *et al.*, « The Role of Codes and Standards in Achieving Safe, Dependable and Economic Nuclear Power », UN/IAEA, « Peaceful Uses of Atomic Energy : Proceedings of the 4th International Conference held in Geneva 6-16 September 1971 », New York/Vienne 1972, p. 437 *et seq.*

Le premier est le Code de conduite pour la sûreté des réacteurs de recherche, qui a été adopté par le Conseil des gouverneurs de l'AIEA le 8 mars 2004¹⁶. On sait que le domaine d'application de la Convention sur la sûreté nucléaire de 1994 est limité aux centrales nucléaires civiles fixes [articles 3 et 2(i)] de sorte que les multiples réacteurs de recherche dans le monde ne sont pas couverts. Il n'est pas nécessaire de s'appesantir sur les raisons de cette exclusion qui sont principalement de nature politiques ; précisons simplement que l'un des motifs qui explique cette exclusion est sans aucun doute que ces réacteurs sont souvent à double usage. Un code non contraignant est un instrument qui offre un compromis dans le but d'attirer aussi les États qui ne souhaitent pas soumettre leurs réacteurs de recherche à un régime international contraignant. C'est pourquoi, ce code est un complément indispensable à la Convention sur la sûreté nucléaire de 1994.

Le deuxième code¹⁷ est le Code de conduite sur la sûreté et la sécurité des sources radioactives, qui a été approuvé, le 8 septembre 2003, par le Conseil des gouverneurs de l'AIEA¹⁸. Les sources radioactives ne font pas partie du cycle du combustible nucléaire, ce qui signifie qu'il n'y a pas de lien direct avec l'accident de Tchernobyl. En revanche, les sources radioactives ont régulièrement été impliquées dans de graves accidents d'irradiation, dont le plus célèbre est l'accident qui s'est produit, en 1987, à Goiânia (Brésil)¹⁹. Le scénario est similaire ou parallèle à celui qui a suivi l'accident de Tchernobyl bien qu'à un niveau de risque plus faible. Dans la mesure où le régime juridique régissant les sources radioactives au niveau national et international comportait et comporte toujours apparemment des lacunes, cette situation a aussi nécessité une action internationale. Le code qui est la réponse internationale apportée à ce problème doit donc être mentionné dans cette étude.

1.3. Amélioration des législations nationales

Enfin, l'accident de Tchernobyl s'est traduit par des modifications et des améliorations des législations nucléaires nationales. De toute évidence, les traités internationaux et les autres instruments nouvellement adoptés devaient être mis en application par les législations nationales. L'accident a incité encore plus les États à réévaluer les législations et réglementations en vigueur et à y introduire les modifications indispensables compte tenu de l'expérience de Tchernobyl.

Les régimes juridiques nationaux ont été durcis afin de réduire au minimum le risque nucléaire et de prévenir les accidents nucléaires. Certains États ont voté un moratoire sur la construction de nouvelles centrales nucléaires, d'autres, à savoir la Suède²⁰, l'Allemagne²¹ et la Belgique²², ont même

16. Reproduit dans le *Bulletin de droit nucléaire* n° 75 (2005/1) p. 161. On trouvera l'historique du code et sa synthèse dans Norbert Pelzer, « *The Year in Review. V. Energy. 1. Nuclear Energy. A. Power Safety* » : *Yearbook of International Environmental Law* 14 (2003), Oxford 2005, p. 308 et seq. (309 à 313).

17. Il existe un troisième code : Le « Code de bonne pratique sur le mouvement transfrontière international de déchets radioactifs » du 21 septembre 1990 [Doc. AIEA INFCIRC/386]. Toutefois, ce code est, plus ou moins, infirmé par l'article 27 de la Convention commune.

18. IAEA Doc. IAEA/CODEOC/2004. Ce document remplace IAEA/CODEOC/2001 de mars 2001. Voir pour le Code de 2001 l'article de Katia Boustany, intitulé « Le Code de conduite de l'AIEA sur la sûreté des sources de rayonnement et la sécurité des matières radioactives – Progrès ou régression » : *Bulletin de droit nucléaire* n° 67 (2001/1), p. 9. Pour le Code de 2003 se reporter à Pelzer (note 16) p. 313 à 316.

19. Voir Goiânia, « *Ten Years Later* », Vienne, AIEA 1998 ; Ayrton Caubit, « *Radiological Accident in Goiânia – Six Years Later* » : Actes de *Nuclear Inter Jura'93*, Rio de Janeiro 1993, Rio de Janeiro 1995, p. 523.

20. « *Lag (1997:1320) om kärnkraftens avveckling* » ; voir également le *Bulletin de droit nucléaire* n° 61 (juin 1998) p. 86.

décidé d'abandonner complètement l'électronucléaire. En résumé, Tchernobyl n'a pas simplement sensibilisé aux risques potentiels de l'énergie nucléaire mais a aussi amorcé une refonte d'ensemble des législations sur l'énergie nucléaire dans de nombreux pays²³.

Comme peu de temps après l'accident de Tchernobyl, l'Union soviétique et tout le bloc socialiste se sont effondrés, les nouveaux États indépendants et d'autres ex-États socialistes se sont retrouvés confrontés à la lourde tâche d'avoir à gérer l'héritage nucléaire soviétique qui comportait en particulier des réacteurs du type de celui de Tchernobyl. En outre, ils ont dû rapidement remplacer une grande partie de leur ancienne législation socialiste et élaborer de nouvelles législations démocratiques relatives aux risques nucléaires. Cet article, qui a pour but d'observer et d'évaluer les récentes évolutions du droit au cours de la période qui a suivi Tchernobyl, offre sans nul doute l'occasion d'exprimer la satisfaction et l'admiration que suscite la rapidité avec laquelle la plupart des États respectifs ont appris et ont travaillé : aujourd'hui la plupart d'entre eux ont publié ou ont largement préparé la législation nucléaire appropriée²⁴.

Enfin, et surtout, nous insisterons ici sur une autre conséquence de l'accident de Tchernobyl. Alors que dans les premières années qui ont suivi sa création, en 1957, l'AIEA ne jouait pas un rôle majeur dans les affaires nucléaires, deux événements ont marqué le tournant qui a conduit cette Agence à occuper la place prépondérante qu'elle détient aujourd'hui : la conclusion du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires de 1968²⁵, qui a assigné à l'AIEA la responsabilité des opérations de vérification dans le cadre du système des garanties et l'accident de Tchernobyl qui a placé l'Agence au centre des efforts internationaux consentis pour régler les problèmes soulevés par l'accident²⁶.

-
21. « *Gesetz zur geordneten Beendigung der Kernenergienutzung zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität* » du 22 Avril 2002 [*Bundesgesetzblatt* 2002 I p. 1351]. Voir également Axel Vorwerk, « L'amendement de 2002 de la loi atomique allemande relative à l'abandon progressif de l'énergie nucléaire » ; *Bulletin de droit nucléaire* n° 69 (2002/1) p. 7.
 22. Loi du 31 janvier 2003 sur la sortie progressive de l'énergie nucléaire à des fins de production industrielle d'électricité (Moniteur belge du 28 février 2003). Voir également le *Bulletin de droit nucléaire* n° 70 (2002/2) p. 28.
 23. Plusieurs publications donnent un état des lieux des législations nationales, en particulier la publication de l'OCDE/AEN intitulée : « Législations nucléaires : étude analytique. Réglementation générale et cadre institutionnel des activités nucléaires – Mises à jour 2002 et 2003 » : « *Third Party Liability* », 1990. Des rapports sont régulièrement publiés dans le *Bulletin de droit nucléaire*.
 24. Voir OCDE/AEN, « Législation nucléaire en Europe centrale et orientale et dans les NEI », Paris 2000. Notons également que différents États, l'AIEA et l'OCDE/AEN ainsi que l'Union européenne ont apporté et continuent d'apporter une aide dans ce domaine aux États qui le leur demandent. À cette occasion, on a pu vérifier que c'est en enseignant aux autres que l'on apprend ou, en d'autres termes, que les professeurs tirent aussi profit de leur enseignement. On trouvera un panorama des aides fournies dans le chapitre « Programmes d'aide » comportant des articles de Horbach, Brands, Newburg, Reyners, Brown II dans l'ouvrage de Nathalie L. J. T. Horbach (ed.), « *Contemporary Developments in Nuclear Energy Law* », La Haye, etc. 1999, p. 377 à 556. En ce qui concerne les difficultés et les problèmes rencontrés dans le cadre cette aide, se reporter à Norbert Pelzer, « *Die Beseitigung rechtlicher Hindernisse bei der Verbesserung der nuklearen Sicherheit in den ehemals sozialistischen Staaten* », in *Recht – Staat – Gemeinwohl, Festschrift (Liber amicorum) für Dietrich Rauschnig*, ed. by Jörn Ipsen and Edzard Schmidt-Jortzig, Köln etc. 2001, p. 551.
 25. Recueil des traités des Nations Unies (UNTS), vol. 729 p. 161.
 26. Voir sur cette question Norbert Pelzer, « *The Impact of the Chernobyl Accident on International Nuclear Energy Law* », *Archiv des Völkerrechts* 25 (1987), p. 294 (298 et suivantes.) ; Norbert Pelzer, « AIEA – Agence internationale de l'énergie nucléaire », dans l'ouvrage de Rüdiger Wolfrum, Christiane Philipp

2. Directives pour l'évaluation des activités consécutives à l'accident de Tchernobyl

À en juger par la masse considérable des mesures adoptées par la communauté internationale après l'accident de Tchernobyl, on peut être en droit de penser que des améliorations impressionnantes ont forcément été apportées au régime juridique régissant l'énergie nucléaire également. Mais est-ce vraiment le cas, ou bien l'ensemble de ces activités internationales ne se sont-elles pas bornées à « beaucoup de bruit pour rien » entreprises en fait dans le but de calmer le public ? Cette question critique est loin d'être tout à fait injustifiée. Bien au contraire, il est toujours conseillé, lorsqu'il s'agit d'accords multilatéraux visant une participation mondiale, d'examiner attentivement le contenu de l'acte : il se peut en effet que le texte en question soit le résultat d'un compromis fondé sur le plus faible dénominateur commun et qu'il soit, de ce fait, un peu vide de substance. Il est indispensable d'examiner de plus près les instruments cités ci-dessus.

Pour ce faire, il faut tenir compte du concept et des objectifs du droit nucléaire. Les multiples activités juridiques qui ont fait suite à l'accident de Tchernobyl ne peuvent améliorer le régime existant que si elles ne sont pas contraires au concept et aux objectifs du droit nucléaire, et si elles lui « ajoutent de la valeur ».

Selon la définition qui en a été donnée, « le droit nucléaire est l'ensemble des normes juridiques spéciales créées pour réglementer la conduite des personnes physiques ou juridiques qui travaillent avec des matières fissibles, des rayonnements ionisants et des sources de rayonnement ». Il a pour objectif d'encadrer juridiquement la réalisation d'activités ayant trait à l'énergie nucléaire et aux rayonnements ionisants de manière à protéger efficacement les personnes, la propriété et l'environnement²⁷. Le droit nucléaire doit instaurer un juste équilibre entre les risques et les avantages de l'utilisation de l'énergie nucléaire et des rayonnements ionisants même s'il doit privilégier la protection contre les risques en cas de conflit. Le droit nucléaire comporte un certain nombre de concepts fondamentaux ou de principes fondamentaux comme le principe de sûreté, le principe de sécurité, le principe d'autorisation, le principe de contrôle systématique, le principe d'indemnisation et le principe de coopération internationale²⁸.

Les sujets abordés dans les accords qui ont fait suite à l'accident de Tchernobyl seront plus minutieusement examinés ci-dessous afin de vérifier s'ils contribuent à améliorer le droit nucléaire.

(eds.), « *United Nations : Law, Policies and Practice* », vol. 1, Munich/Dordrecht 1995, p. 646 et seq. (654).

27. Carlton Stoiber, Alec Baer, Norbert Pelzer, Wolfram Tonhauser : « *Handbook on Nuclear Law* », Vienne 2003, p. 4. Voir également Norbert Pelzer : « Les risques résultant de l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire », Académie de droit international de la Haye. 1993 « Centre d'étude et de recherche du droit international et des relations internationales », Dordrecht etc. 1994, p. 207 ; Pierre Strohl, « *The Originality of Nuclear Law and its Future* », in « *Le Droit nucléaire du XX^{ème} au XXI^{ème} Siècle* », Actes de la Conférence Inter-Jura 1997 qui s'est tenue à Tours, Paris 1998, p. 571 et seq. (573 à 574).
28. Stoiber *et al.* (note 27), p. 5 à 11 énumèrent et décrivent onze principes ; de même : Pelzer (note 27), p. 210 à 219. Voir également Diane de Pompignan : « Loi régissant les usages pacifiques de l'énergie nucléaire : concepts clés » in *Bulletin de droit nucléaire* n° 76 (2005/2), p. 47. Selon l'étude comparative de l'auteur, les concepts clés découlent des principes du droit nucléaire ou du droit général. Ceci signifie, de toute évidence, que selon la hiérarchie juridique, ils viennent après les principes et peuvent servir d'outils à leur mise en œuvre. En outre, Katia Boustany : « La normativité nucléaire : quelques réflexions » in *Bulletin du droit nucléaire* n° 51 (juin 1993) p. 7 avec des références complémentaires, en particulier à des auteurs français.

3. Dispositif international d'intervention en cas d'urgence

Les deux Conventions de 1986 sur la notification rapide et sur l'assistance²⁹ ont toutes deux été négociées et adoptées dans un délai d'un mois environ. Bien que les États aient pu s'appuyer pour élaborer leur accord sur les travaux préparatoires réalisés en particulier par l'AIEA³⁰, ce résultat reste, néanmoins, remarquable : il est extrêmement rare de voir, dans l'histoire du droit international public, des négociations internationales entre 62 États³¹ aboutir si vite, à tel point qu'on estime que ces négociations feront date dans l'élaboration des traités multinationaux³².

3.1. Notification rapide

Après l'accident de Tchernobyl, l'Union soviétique n'a transmis des informations sur l'accident que tardivement, voire pas du tout. Faute d'informations, les pays touchés n'ont pu prendre, en temps voulu, les mesures indispensables pour limiter les conséquences radiologiques. D'un point de vue juridique, il s'est révélé extrêmement difficile de trouver un texte contraignant l'Union soviétique à fournir, en temps et en heure, les informations appropriées aux autres États. Selon l'usage international, le principe de bon voisinage pouvait être invoqué pour demander des informations mais il s'agit là d'un concept vague qui, dans la pratique, implique la volonté de coopérer. Il en va de même des éventuels droits et obligations inscrits dans « La Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance » du 13 novembre 1979 (en particulier dans l'article 5) à laquelle l'Union soviétique était Partie³³. Il n'est pas certain que cette Convention couvre la pollution atmosphérique due à la radioactivité. Néanmoins, la Convention, dans l'alinéa 5 de son Préambule, confirme et élargit le principe d'arbitrage sur le complexe Trail-Smelter de 1941³⁴ selon lequel il incombe aux États de veiller à ce que les activités sous leur juridiction ou contrôle ne causent pas de préjudice à l'environnement d'autres États ou de zones situées au delà des limites de leur juridiction nationale³⁵.

29. Voir notes 4 et 5.

30. Voir les références dans : Paul Szasz, « *The Law and Practice of the International Atomic Energy Agency* », Vienne 1970 (*Legal Series* n° 7, AIEA), p. 716 et seq. ; Norbert Pelzer « *Legal Problems of International Danger Protection and of International Emergency Assistance in the Event of Radiation Accidents* », in UN/IAEA, *Peaceful Uses of Atomic Energy. Proceedings of the 4th International Conference held in Geneva*, 6-16 septembre 1971, tome. 3, New York/Vienne 1972, p. 451 ; G. E. Swindell, Ha Vinh Phuong « Mécanismes d'assistance mutuelle exceptionnels à l'échelon international », *Bulletin du droit nucléaire* n° 24 (décembre 1979), p. 53. L'AIEA, en particulier, a publié une série de documents sur ce sujet qui ont été utiles pour la Conférence.

31. IAEA Newsbrief vol. 1, n° 1 (1^{er} octobre 1986) p. 1 « *Nuclear Safety Convention to Enter into Force* ».

32. A. O. Adede : « *The IAEA Notification and Assistance Conventions in Case of Nuclear Accidents – A Landmark in the Multilateral Treaty Making Process* », Londres 1987 ; cet ouvrage donne une description précise des négociations article par article. Pour un aperçu des deux conventions se reporter à Berthold Moser : « Les Conventions de l'AIEA sur la notification rapide d'un accident nucléaire et sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique », *Bulletin de droit nucléaire* n° 44 (décembre 1989) p. 10.

33. Recueil des traités des Nations Unies (UNTS) n° 1302, p. 217. La Convention est entrée en vigueur en 1983. Elle est complétée par une série de protocoles qui ont été conclus et contiennent des dispositions sur certaines substances dangereuses ; aucun protocole n'est consacré aux substances radioactives.

34. *Reports of International Arbitral Awards III* [Recueil des sentences arbitrales (1949) p. 1905 et suivantes (1965)].

35. Voir pour de plus amples détails et des références sur les problèmes de droit international public : Michael Silagi : « *Völkerrechtliche Verpflichtungen des Genehmigungsstaates bei Stör- und Unfällen* », in Norbert

Ce principe est sans aucun doute trop vague également pour servir de fondement juridique pour faire valoir un droit de notification d'un accident nucléaire.

La Convention sur la notification rapide d'un accident nucléaire de 1986 est destinée à combler cette lacune du droit international³⁶. L'article 2 de la convention fait obligation aux Parties « en cas d'accident spécifié à l'article 1^{er} » de notifier sans délai, directement ou par l'entremise de l'Agence internationale de l'énergie atomique, aux États qui sont ou peuvent être physiquement touchés, ainsi qu'à l'Agence, l'accident nucléaire, sa nature, le moment où il s'est produit et sa localisation exacte quand cela est approprié. Les États et l'Agence doivent également recevoir rapidement les informations disponibles pertinentes pour limiter le plus possible les conséquences radiologiques dans ces États. Le type et la quantité d'informations à fournir sont précisés dans l'article 5. Les Parties s'engagent à indiquer réciproquement leurs autorités compétentes et leurs points de contact [article 7]. Le rôle et les fonctions de l'AIEA sont définis dans les articles 4 et 8. L'article 9 encourage les Parties « pour servir leurs intérêts mutuels » à envisager, lorsque cela est jugé utile, la conclusion d'arrangements bilatéraux ou multilatéraux relatifs aux questions couvertes par la convention.

Le régime en principe solide de la Convention a malheureusement un point faible, à savoir la définition de son champ d'application dans l'article 1, paragraphe 1. Selon cette disposition, la convention s'applique à tout accident qui implique des installations ou des activités, énumérées au paragraphe 2, sous la juridiction ou le contrôle d'un État Partie et « qui entraîne ou entraînera probablement un rejet de matières radioactives et qui a eu ou peut avoir pour conséquence un rejet transfrontière international susceptible d'avoir de l'importance du point de vue de la sûreté radiologique pour un autre État ». Ce texte stipule clairement qu'il incombe à l'État où s'est produit l'accident de décider si celui-ci a donné lieu à un rejet de matière radioactive et si ce rejet a eu un effet transfrontière susceptible d'avoir de « l'importance du point de vue de la sûreté radiologique pour un autre État ». C'est seulement si l'État où s'est produit l'accident décide que l'accident a un effet transfrontière susceptible d'avoir un impact sur la sûreté dans un autre État, qu'il est tenu de notifier l'accident en question. Après Tchernobyl, l'Union soviétique a affirmé qu'il n'y avait pas de rejet radioactif susceptible d'avoir des effets nocifs pour d'autres États. Si la Convention avait été en vigueur à l'époque, l'Union soviétique n'aurait probablement pas notifié l'accident, et cette absence de notification aurait été conforme à la latitude laissée à l'État où se produit l'accident dans l'article 1 paragraphe 1³⁷.

Il s'ensuit que cette Convention sur la notification rapide ne crée des obligations que pour ceux qui sont disposés à les accepter et qui, très vraisemblablement, auraient informé les autres de la survenue d'un accident radiologique sur le territoire relevant de leur juridiction. Les autres États, pour lesquels la convention est principalement conçue, peuvent profiter de la possibilité qui leur est offerte

Pelzer (ed.) : « *Friedliche Kernenergienutzung und Staatsgrenzen in Mitteleuropa, Tagungsbericht der AIDN/INLA Regionaltagung 1986 in Regensburg* », Baden-Baden 1987, p. 150 et seq. (162) ; Norbert Pelzer : « *Grenzüberschreitende Haftung für nukleare Schäden* », in *Deutsches Verwaltungsblatt* 101 (1986) p. 875 et seq. (880 à 881).

36. Le Groupe d'experts gouvernementaux s'est réuni pour réfléchir à un projet de convention sur la notification rapide en juillet/août 1986, sur la base des documents transmis au groupe par le Secrétariat de l'AIEA, et en particuliers « Les directives sur les événements à notifier, la planification intégrée et l'échange de renseignements en cas de rejet transfrontière de matières radioactives [Doc. AIEA INFCIRC/321] et le projet d'Accord de travail correspondant (sans symbole).
37. Voir Franz Zehetner : « *Grenzüberschreitende Hilfe bei Störfällen und Unfällen* » : Pelzer (ed.), *Kernenergienutzung und Staatsgrenzen* (note 35) p. 118 et seq. (120 à 122) ; Pelzer, « *The Impact* » (note 26) p. 303.

par l'article 1 pour échapper à l'obligation de notifier un accident s'ils en ont envie. Une obligation plus contraignante n'a pu être apparemment imposée durant les négociations. Il en découle sans aucun doute une faiblesse de la convention, mais cette faiblesse est souvent inhérente au droit international public.

3.2. Assistance en cas d'urgence

L'assistance mutuelle en cas de catastrophe et d'urgence est un thème classique des relations internationales et du droit international. Toutefois, il n'existe aucun instrument et principe généralement applicable. Là encore, on pourrait envisager de fonder l'assistance mutuelle sur le principe de bon voisinage. Ce principe a apparemment été à l'origine de la conclusion de nombreux accords bilatéraux ou régionaux destinés à couvrir les urgences classiques. L'assistance mutuelle est une question plus complexe que la notification rapide dans la mesure où elle entraîne des problèmes de souveraineté de l'État, d'immunités et de privilèges, de responsabilité et surtout d'argent. De ce fait, il n'y a rien de surprenant à ce qu'il n'y ait eu à l'époque de l'accident de Tchernobyl aucun instrument sur l'assistance qui aurait pu être appliquée à l'accident si une assistance avait été requise³⁸. La Convention de 1986 a donc comblé une lacune qui était peut-être plus importante et aussi plus difficile à combler que celle concernant la notification rapide.

Au sein de l'AIEA, les débats sur l'assistance en cas d'accident nucléaire remontent à 1958, c'est-à-dire à la création de l'Agence elle-même³⁹. Les discussions de 1958 ont abouti à l'Accord d'assistance mutuelle exceptionnelle entre les pays nordiques en cas d'accidents impliquant des dommages dus aux rayonnements signé le 17 octobre 1963 entre les États scandinaves et l'AIEA⁴⁰. L'AIEA a ensuite poursuivi ses travaux sur le sujet et a rédigé quatre accords types non publiés⁴¹. Un groupe d'experts a préparé en 1983/1984 les « Directives de l'AIEA sur les arrangements relatifs à l'assistance mutuelle d'urgence en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique ⁴² ». Ces principes directeurs ont servi de fondement au projet d'accord de travail soumis par le Secrétariat de l'AIEA au Groupe des experts gouvernementaux qui s'est réuni pour examiner le projet de convention sur l'assistance mutuelle en juillet/août 1986⁴³.

La Convention sur l'assistance de 1986 est formée d'un Préambule et de 19 articles. Dans l'article 1^{er} « Dispositions générales », les Parties s'engagent à coopérer entre elles et avec l'Agence internationale de l'énergie atomique conformément aux dispositions de la convention « pour faciliter une assistance rapide dans le cas d'un accident nucléaire ou d'une situation d'urgence radiologique afin

38. Voir sur cette question : Werner Bischof, « *Rechtsgrundlagen der internationalen Hilfeleistung bei Katastrophen und Unglücksfällen, unter besonderer Berücksichtigung des Atomrechts* » : Volkmar Götz, Dietrich Rauschnig, Gottfried Zieger (eds.) : « *Wirtschaft und Technik im Völkerrecht* », Köln etc. 1982, p. 227 ; Thomas Bruha : « *Internationale Regelungen zum Schutz vor technisch-industriellen Umweltunfällen* » in *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 44 (1984) p. 1. (47) ; Heinhard Steiger : « *Catastrophes naturelles ou technologiques dans les zones frontalières* », Colloque sur les risques naturels et technologiques majeurs : *Droit et Ville* 11 (1986), p. 101 ; Franz Zehetner : « *Tschernobyl: Umwelt- und Planungsrecht* 7 » (1986) p. 201. ; Pelzer (note 30).

39. Szasz (note 27) p. 716 à 721.

40. Doc. AIEA INFCIRC/49. L'accord est entré en vigueur le 19 juin 1964.

41. Voir Pelzer (note 30) p. 458 à 459.

42. Doc. AIEA INFCIRC/310.

43. Voir les auteurs mentionnés dans les notes 32, 37, 38.

d'en limiter le plus possible les conséquences et de protéger la vie, les biens et l'environnement des effets des rejets radioactifs ». Pour faciliter cette coopération les États Parties peuvent décider de conclure des arrangements bilatéraux ou multilatéraux, ou, le cas échéant, une combinaison des deux, en vue de prévenir ou de limiter le plus possible les préjudices corporels et les dommages matériels.

L'article 2 contient les principales dispositions sur l'assistance. Si un État Partie a besoin d'une assistance, il peut demander cette assistance à tout autre État Partie, directement ou par l'entremise de l'Agence, et à l'Agence ou à d'autres organisations intergouvernementales. L'État Partie auquel cette demande d'assistance est adressée détermine rapidement et fait savoir à l'État Partie qui requiert l'assistance s'il est en mesure de fournir l'assistance requise. Selon l'article 3, la direction, le contrôle, la coordination et la supervision d'ensemble de l'assistance incombent à l'État qui requiert l'assistance. Chaque État Partie indique aux autres États Parties ses autorités compétentes et les points de contact habilités [article 4]. L'assistance peut être fournie gratuitement ou contre remboursement des frais [article 7]. L'État Partie qui requiert l'assistance accorde au personnel de la Partie qui fournit l'assistance des privilèges et immunités [article 8]. Les Parties s'efforcent de faciliter le transit sur leur territoire, à destination et en provenance de l'État qui requiert l'assistance, du personnel ayant dûment fait l'objet d'une notification, ainsi que du matériel et des biens utilisés pour l'assistance⁴⁴.

La Convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire est-elle moins vague que sa jumelle, la Convention sur la notification rapide ? Malheureusement il faut répondre par la négative à cette question. C'est l'article 2 qui fait principalement l'objet de critiques. Selon cette disposition, une Partie « peut » demander l'assistance, et l'État Partie auquel la demande d'assistance est adressée détermine rapidement s'il accepte de fournir l'assistance demandée. Le même résultat peut être obtenu sans accord. La Convention n'établit pas d'obligation à fournir ou à accepter une assistance. Le texte final de la convention est même moins contraignante que le Projet d'accord de travail de l'AIEA qui stipulait que « chaque État Partie au présent l'Accord auquel une demande d'assistance de ce genre est adressée fait tout ce qui est en son pouvoir pour apporter sans retard et dans les limites de ses capacités l'assistance demandée. » [projet d'article 2(2)⁴⁵]. La Convention a, pour cette raison, été vivement critiquée dans la littérature juridique⁴⁶.

3.3. *Évaluation des conventions de 1986*

À la lumière de l'évaluation critique de la Convention sur la notification rapide de 1986 et de la Convention sur l'assistance de 1986, on peut être enclin à donner une appréciation négative sur ces conventions. Cette appréciation négative pourrait être la réponse d'un homme de loi qui se placerait sur

44. Notons ici une certaine inexactitude de la rédaction. Selon l'article 2 seul un « État Partie » peut demander de l'assistance. Le terme d'État Partie est également utilisé dans les articles 1, 4, 5, 12 alors qu'aux articles 3, 6, 7, 8, 9 et 11 le terme employé est « l'État qui requiert l'assistance ». Cela signifie-t-il que les États non Parties à l'accord seront aussi habilités à demander une assistance en application de la convention ? Cela serait de toute évidence en contradiction avec l'article 2. S'agit-il d'une erreur de rédaction ?

45. Pelzer, « *The Impact on* » (note 26) p. 305 à 306 avec les références. Le Directeur général, M. Blix, dans son discours d'ouverture de la réunion du 21 juillet 1986 faisait les commentaires suivants sur la question : Il s'agissait de déterminer si dans l'article 2.2 de l'accord « fait tout ce qui est en son pouvoir » est laissé à l'appréciation de chaque État. M. Blix estime que non. Pour lui, il s'agit d'une obligation véritable, mais elle ne va pas bien loin [propos cités par Zehetner (note 37) p. 125 note 22].

46. Voir en particulier le commentaire article par article de Zehetner (note 37), Silagi (note 35) et d'autres auteurs mentionnés dans la note 38.

un plan purement théorique. En réalité, et en particulier dans la pratique du droit international public, la distinction entre ce qui est souhaitable et ce qui est réalisable a une importance vitale.

Lorsque l'on élabore des traités internationaux, la règle veut que plus le nombre des participants aux négociations est important, plus grand est le risque de voir les négociations aboutir à la rédaction d'un instrument plus vague et moins contraignant. Dans le cas qui nous intéresse, il nous faut aussi tenir compte du fait qu'en 1986 la confrontation entre l'Est et l'Ouest n'avait pas disparu, ce qui compliquait la conclusion des accords. La notification rapide et l'assistance mutuelle dans le domaine de l'utilisation de l'énergie nucléaire étaient des sujets extrêmement sensibles. En bref, les conventions reflètent ce qui était réalisable à l'époque.

Indépendamment de la situation qui prévalait au moment des négociations, il faut se demander si les critiques d'ensemble des experts sont convaincantes à tous égards. De fait, il est largement préférable de ne plus avoir à s'appuyer sur le droit coutumier international, beaucoup plus vague, pour la notification et l'assistance. Il existe à présent un cadre juridique général prenant la forme de deux conventions contraignantes, qui ont été acceptées l'une par 97 États⁴⁷ et l'autre par 94 États⁴⁸. Les deux conventions suggèrent de conclure des accords complémentaires bilatéraux ou régionaux [article 9 de la Convention de notification rapide, article 1 de la Convention sur l'assistance]. Cette démarche est tout à fait judicieuse car elle permet de parvenir à des solutions parfaitement adaptées à deux pays ou à une région ; de fait un très grand nombre d'États ont déjà choisi cette option⁴⁹.

Étant donné que ces conventions n'instaurent pas un régime général et parfait prévoyant des droits et des obligations bien définis et des sanctions respectives, l'encouragement des États Parties à envisager, le cas échéant, de conclure des accords bilatéraux ou régionaux révèle le principe primordial de ces instruments. Les Parties peuvent améliorer efficacement le cadre juridique général de ces conventions en concluant les accords complémentaires spécifiques qu'ils jugent utiles. On fait donc appel à l'initiative des Parties. Cette démarche a été perfectionnée et affinée par la Convention sur la sûreté nucléaire de 1994 et la Convention commune de 1997 pour aboutir à ce que l'on appelle une « convention incitative⁵⁰ ». Ce type de convention évite d'établir des droits et des obligations précisément formulés, protégés par des instruments obligatoires de règlement des conflits. Elles contiennent plutôt des dispositions qui décrivent à grands traits le programme de sûreté ou les objectifs de sûreté. La convention incitative encourage les Parties à élaborer, dans leur propre intérêt, les mesures nécessaires pour parvenir à ce but. Elle décrit un processus en marche plutôt qu'une situation

47. Convention sur la notification rapide (Reg. AIEA n° 1532) (novembre 2005).

48. Convention sur l'assistance (Reg. AIEA n° 1534) (novembre 2005).

49. Voir les accords bilatéraux, régionaux et multilatéraux de coopération dans le domaine de la sûreté nucléaire, Vienne 1990 (Collection juridique n° 15 de l'AIEA) et les rapports d'étapes les plus récents dans le *Bulletin de droit nucléaire*.

50. Le concept de « convention incitative » est tiré du paragraphe 7 du préambule de la Convention sur la sûreté nucléaire et du paragraphe 9 du préambule de la Convention commune qui, toutefois, ne le définissent pas. Selon les propos d'Odette Jankowitsch dans son article intitulé « La Convention sur la sûreté nucléaire », *Bulletin de droit nucléaire* n° 54 (décembre 1994) p. 9 (13), le qualificatif d'incitative doit être compris comme ayant le sens d'« encouragement » ou d'« émulation ». Günther Handl donne une définition plus fouillée dans son article paru dans le *Bulletin de droit nucléaire* n° 72 (2003/2) p. 7 (note 12) sous le titre « Les Conventions de l'AIEA sur la sûreté nucléaire : un exemple de bonne gestion des traités » : « elle (expression) est généralement comprise comme désignant une convention qui ne fait pas appel au contrôle et à la sanction pour s'assurer que les Parties respectent leurs obligations, mais qui compte sur le fait que ces dernières comprennent qu'il y va de leur intérêt de collaborer pour améliorer leurs niveaux de sûreté dans le cadre de réunions d'examen par des pairs ».

déjà atteinte. Dans ce sens, la possibilité offerte de conclure des accords bilatéraux ou régionaux complémentaires, le cas échéant, est un élément très novateur de ces conventions. C'est un moyen élégant de surmonter les difficultés rencontrées durant les négociations multilatérales destinées à rédiger des droits et obligations dans une optique « impérative ». Les conventions sur la notification et sur l'assistance peuvent être considérées comme des précurseurs encore moins évolués de la convention incitative.

Si l'on considère ces deux conventions de 1986 sous cet angle, il ne fait pas de doute qu'elles ont amélioré la situation insatisfaisante créée par le droit coutumier international en ce qui concerne les réactions aux accidents nucléaires ayant des effets transfrontières et ont de ce fait contribué à l'amélioration du droit nucléaire⁵¹.

4. Sûreté nucléaire

4.1 Internationalisation du droit nucléaire

L'une des caractéristiques du droit nucléaire est son haut niveau d'« internationalisation ». Cela signifie que les obligations, recommandations, normes internationales et autres instruments internationaux ont été pris en compte par les législateurs nationaux ou ont eu une influence sur le droit nucléaire national d'une autre manière. Les législateurs nationaux sont liés de multiples et diverses façons à la coopération nucléaire et sont contraints de respecter de nombreuses obligations internationales dans le domaine nucléaire. Cette démarche implique nécessairement un rapprochement ou même une harmonisation des différents régimes juridiques nationaux. Une harmonisation internationale et générale des législations est avantageuse pour tous les utilisateurs de l'énergie nucléaire et des rayonnements ionisants. L'harmonisation permet d'évaluer le cadre juridique d'une activité donnée avec les mêmes critères quel que soit le pays où se déroule l'activité. Des critères communs sont absolument indispensables pour des activités potentiellement dangereuses avec les avantages et les risques qui en découlent. Cela est d'autant plus vrai quand on sait que l'énergie nucléaire peut causer des dommages transfrontières. Le principe de coopération internationale a été classé, à juste titre, parmi les concepts ou principes fondamentaux du droit nucléaire⁵².

Le droit nucléaire se décompose en plusieurs branches. De toute évidence, l'ampleur de l'internationalisation peut être différente d'une branche à l'autre. Étant donné que le régime juridique de la sûreté nucléaire est sans aucun doute au centre du droit nucléaire, un examen plus attentif du concept d'internationalisation permettra de discerner dans quelle mesure le droit de la sûreté nucléaire est régi par le principe de coopération internationale.

51. Au sujet de la mise en œuvre pratique des deux conventions au niveau international, il convient de citer l'*Emergency Notification and Assistance Technical Operations Manual* de l'AIEA, Vienne 2000 [EPR-ENATOM (2000)], qui est censé fournir des directives aux États membres de l'AIEA, aux Parties aux deux conventions ainsi qu'à d'autres afin qu'ils puissent mettre en place les mécanismes appropriés leur permettant d'entretenir des relations avec l'AIEA dans le cadre des conventions (*ibidem* p. 2 n° 1.2.). Voir également l'échelle internationale des événements nucléaires (INES) de l'OCDE/AEN-AIEA pour une communication rapide des incidents ayant de l'importance pour la sûreté, 1990 (annexe à une lettre d'information du Directeur général de l'OCDE/AEN du 16 mai 1990 – EN/S/1031).

52. Voir ci-dessus section 2.

L'internationalisation du droit nucléaire remonte aux tout premiers jours de l'utilisation de l'énergie nucléaire⁵³. La première session de la Commission de l'énergie atomique des Nations Unies, qui s'est déroulée le 14 juin 1986, a vu la première tentative d'établissement d'un régime juridique internationalisé de l'énergie nucléaire, lorsque M. Bernard M. Baruch a présenté son plan prévoyant de créer une autorité internationale chargée de toutes les phases de développement et d'utilisation de l'énergie nucléaire⁵⁴. Ce projet qui avait pour but, comme chacun le sait, de monopoliser le *status quo ante*, a échoué.⁵⁵ Le célèbre discours « L'atome pour la paix » prononcé par le Président des États-Unis, Dwight Eisenhower, le 8 décembre 1953, devant l'Assemblée générale des Nations Unies⁵⁶ a marqué le début de l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire dans l'ensemble du monde, qui devait être fondée sur une coopération internationale. Ce discours a été à l'origine de la création de l'AIEA, a entraîné la libéralisation de la législation sur l'énergie atomique des États-Unis⁵⁷ et a lancé le programme des États-Unis de conclusion d'accords bilatéraux sur la fourniture et la coopération dans le domaine de l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire⁵⁸.

Les États avaient besoin de la coopération internationale pour tirer profit des avantages de l'énergie nucléaire et pouvoir maîtriser ses risques. En dehors des quelques États avancés, aucun État ne pouvait réaliser un programme nucléaire sans l'aide des autres. La coopération internationale implique néanmoins une influence internationale sur les décisions nationales, y compris sur la législation nationale. Dans ses accords bilatéraux, les États-Unis exigent, par exemple, de leurs partenaires de ne pas utiliser les matières fournies à d'autres fins que celles convenues, en particulier à des fins militaires.

Très vite, la législation sur la protection radiologique des États a été fondée sur les normes internationales de radioprotection. Les recommandations de la Commission internationale de protection radiologique (CIPR) – organisme privé – sont devenues extrêmement influentes. Les organisations gouvernementales internationales ont favorisé la conclusion d'accords dans ce domaine et ont élaboré et publié des recommandations de radioprotection, fondées sur les recommandations de la CIPR. Cela s'applique par exemple à l'OIT⁵⁹, l'OCDE⁶⁰, l'Union européenne⁶¹, et en particulier à l'AIEA.

53. Se reporter à Georg Erler, « *Die Rechtsentwicklung der internationalen Zusammenarbeit im Atombereich* », in *Beiträge zum internationalen Wirtschaftsrecht und Atomenergierecht*, Vol. 1 n° 1, Göttingen 1962. Voir également Norbert Pelzer, « Structure, portée et limites de la coopération internationale dans le domaine de l'utilisation de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques – un bilan ». *Bulletin de droit nucléaire* n° 27 (juin 1981) p. 34 ; Vanda Lamm, « *The Utilization of Nuclear Energy and International Law* », Budapest 1984, p. 32 ; Pelzer (note 27) p. 220.

54. Commissariat à l'énergie atomique (CEA) (ONU). Documents officiels n° 14.

55. Voir les auteurs mentionnés dans la note 53 (ainsi que les autres références mentionnées).

56. Documents officiels de l'Assemblée générale des Nations Unies – UNGAOR, 8^{ème} session, 470^{ème} réunion plénière, 450.

57. L'*US Atomic Energy Act* de 1946 (appelé Loi McMahon) [*Public Law 585-79*, 60 Stat. 755-775] a été remplacé par l'*Atomic Energy Act* de 1954 [*Public Law 703-83*, 68 Stat. 919].

58. Voir par exemple Erler (note 53) ; Pelzer, AIEA (note 26) p. 647.

59. La Convention de l'OIT n° 115 sur la protection contre les radiations du 22 juin 1960 (Recueil des traités des Nations Unies vol. 431 p. 41).

60. Décision du Conseil sur l'adoption des Normes pour la protection contre les radiations, 18 décembre 1962 [C/M(62)24 (Final) point 264 a) et c] ; OCDE Doc. n° C(62)1887 Final, Actes de l'OCDE 2 (1962) p. 515.

61. Directive du Conseil fixant les Normes de base relatives à la protection sanitaire de la population et des travailleurs contre les dangers résultants des radiations ionisantes du 2 février 1959 (Journal officiel de la

L'AIEA, souvent avec d'autres organisations internationales, a publié un très grand nombre de normes techniques. Les plus célèbres d'entre elles sont peut-être les Normes fondamentales de radioprotection, qui ont été publiées en 1962⁶², et les Règlements de transport des matières radioactives, qui ont été publiés en 1961⁶³. Les normes de radioprotection et les règlements sur les transports jouissent d'une adhésion quasi universelle : les législations nationales respectives et les conventions et accords internationaux respectifs sont fondés sur ces normes, ce qui les rend contraignants et qui aboutit à une harmonisation pour ainsi dire universelle du cadre juridique.

En ce qui concerne la responsabilité civile pour les dommages nucléaires, la situation est plus complexe. Il existe une harmonisation internationale dans les pays qui ont institué une législation spéciale sur la responsabilité nucléaire. Ces pays sont soit Parties aux conventions sur la responsabilité civile nucléaire et sont, donc, liés par celles-ci, ou leurs législations, quoi qu'ils ne soient pas Parties aux conventions, se conforment néanmoins plus ou moins aux principes énoncés dans ces conventions⁶⁴. Malheureusement, 60 États seulement sont concernés, les autres n'ayant pas de lois spécifiques sur la responsabilité nucléaire. Compte tenu du Traité de non-prolifération et de ses accords d'application, il existe aussi une harmonisation internationale dans ce domaine du droit nucléaire. On peut espérer que la convention modifiée sur la protection physique attirera de nombreux pays, et se traduira de ce fait par une harmonisation de la sécurité nucléaire au niveau mondial⁶⁵.

En bref, on peut dire sans se tromper que le droit nucléaire est fortement internationalisé dans beaucoup de ses branches. Cette internationalisation est soit l'effet inévitable de la mise en œuvre au niveau national des obligations internationales, ou, en l'absence de ces obligations, découle de la reconnaissance expresse et volontaire de l'autorité de recommandations non contraignantes, comme les normes et codes internationaux. Dans ce dernier cas, un examen officieux international par les pairs peut, en pratique, souvent transformer cette « reconnaissance volontaire » en obligation implicite de se conformer, à laquelle il est alors difficile d'échapper. De ce fait, toutes les branches du droit nucléaire décrites respectent les impératifs du principe international de coopération.

4.2. Sûreté nucléaire – Une question de sensibilité nationale

En va-t-il de même pour le cadre juridique de la sûreté nucléaire ? Avant de pouvoir répondre à cette question, il convient de définir le concept de « sûreté nucléaire ».

CE 1959 p. 221) ; dernière version : Directive 96/29/Euratom du 13 mai 1996 (Journal officiel de la CE 1996 n°L 159 p.1). Voir Jean-Michel Courades, « La nouvelle Directive 96/29/Euratom sur les Normes de base relatives à la protection sanitaire de la population et des travailleurs contre les dangers résultant des rayonnements ionisants », *Bulletin de droit nucléaire* n° 58 (décembre 1996), p. 49.

62. Collection Sécurité n°9 de l'AIEA. Dernière version : « Normes fondamentales internationales de protection contre les rayonnements ionisants et de sûreté des sources de rayonnement », établies sous les auspices de l'AEN/OCDE, l'AIEA, la FAO, l'OIT, l'OMS, l'OPS, 1996 (Collection Sécurité n° 115).
63. Collection Sécurité n° 6 de l'AIEA. La dernière version (révisée) a été publiée en 1996 [Collection de normes de sûreté No TS-R-1 (ST-1 révisée)].
64. L'Autriche est le seul pays à faire exception : elle n'est Partie à aucune des deux conventions et elle a adopté une législation qui contient des principes qui sont en contradiction avec ces conventions. Voir « *Atomhaftungsgesetz 1999* » [*Bundesgesetzblatt Österreich I* 1998/170, 2001/98, 2003/33].
65. Sur les problèmes juridiques nationaux et internationaux relatifs aux garanties et à la protection physique, jusqu'à 18 articles de fond ont été publiés dans le *Bulletin de droit nucléaire* au cours de la période allant de 1974 (n° 13) à 2005 (n° 76).

Au niveau international, l'AIEA donne la définition suivante de la sûreté nucléaire (ou simplement de la sûreté) dans son Programme NUSS (Normes de sûreté nucléaire) lancé en 1974⁶⁶ :

« L'obtention de conditions d'exploitation correctes, la prévention des accidents ou la limitation de leurs conséquences, avec pour résultat la protection du personnel affecté au site, de la population et de l'environnement contre des risques radiologiques inacceptables⁶⁷. »

Il s'agit d'une définition très large, en tout cas plus large que la protection radiologique qui ne couvre pas la protection de l'environnement mais qui inclut la radioprotection comme une de ses composantes⁶⁸. Elle embrasse tous les éléments indispensables pour prévenir les dommages et atténuer leurs conséquences, s'il y a lieu.

Si l'on considère l'ensemble des instruments contraignants du droit international dans le domaine de l'énergie nucléaire qui ont été mis en place avant l'accident de Tchernobyl, on constate rapidement qu'aucun d'entre eux ne prévoit un régime juridique contraignant pour la sûreté nucléaire, telle qu'elle est définie ci-dessus. Contrairement aux recommandations, aux normes et aux codes internationaux dans le domaine de la protection radiologique ou du transport des substances radioactives, qui ont été intégrés dans les instruments internationaux pertinents et de ce fait sont devenus contraignants, les normes et codes correspondants sur la sûreté nucléaire n'ont pas suivi le même chemin. Il est vrai, néanmoins, que les États ont utilisé des normes et codes techniques internationaux dans leurs régimes nationaux d'autorisation et de contrôle, mais ils l'ont fait de leur propre gré et sans y être contraints par une obligation internationale. Même le Traité Euratom⁶⁹ avec ses pouvoirs supranationaux ne donne pas à la communauté expressément une compétence pour réglementer et régir la sûreté nucléaire. Sa compétence se limite à la protection de la santé (= radioprotection⁷⁰).

66. Le Programme de Normes de sûreté nucléaire (NUSS) donne des directives aux États membres de l'AIEA sur les nombreux aspects de la sûreté des réacteurs nucléaires. En 1984, le Programme comportait déjà quelque 50 codes et guides de sûreté ; se reporter à « Règlements et guides relatifs aux centrales nucléaires », Guides de sûreté, Vienne 1984 (Collection Sécurité n° 50-SG-G9 de l'AIEA).

67. Voir par exemple « Code pour la sûreté des centrales nucléaires : exploitation », Vienne 1988 [Collection Sécurité n° 50-C-O (rev.1)], p. 7.

68. Le concept de sûreté dans l'article III A 6 des Statuts de l'AIEA (Recueil des Traités de l'Organisation des Nations Unies, tome 276 n° 3988 ; 471 p. 334 ; 1082 p. 290) est légèrement différent : « ... des normes de sécurité destinées à protéger la santé et à réduire au minimum les dangers auxquels sont exposées les personnes et les biens (y compris de telles normes pour les conditions de travail) ... ». La protection de l'environnement n'est pas couverte par cette définition. En revanche, cette définition inclut expressément la protection des biens qui, dans la définition du programme NUSS, peuvent être compris seulement si l'on interprète que la protection du public signifie la protection des personnes et de leurs biens.

69. Recueil des Traités de l'Organisation des Nations Unies, tome 298 p. 167 (version originale de 1957). Ce traité a été modifié pour la dernière fois par le Traité de Nice du 27 février 2001 (Journal officiel de la Communauté européenne 2001 n° C 80 p. 1).

70. Articles 30 *et seq.* Traité Euratom. Voir sur ce point d'autres ouvrages par exemple Norbert Pelzer, « Grundlagen und Entwicklung der Europäischen Atomgemeinschaft », tiré de Hans-Werner Rengeling (ed.), *Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht*, Vol. II/1, 2^{ème} édition, Cologne etc. 2003, p. 365. (386) ; Matthias Schmidt-Preuß, « Europäisches Gemeinschaftsrecht und deutsches Atom- und Strahlenschutzrecht », dans Rengeling *ibidem*, p. 478. (490). La Commission européenne s'efforce toujours d'obtenir la compétence dans le domaine de la sûreté nucléaire, en particulier en ce qui concerne le Programme nucléaire ; voir les contributions de Marc Beyens, Ute Blohm-Hieber, Vanda Lamm, Marc Léger, Antonio Morales Plaza, Maurice Strike, Lenka Budinova dans Norbert Pelzer (ed.), « Die

D'où vient cette réticence internationale ? Pierre Strohl dans son enquête approfondie parle du « dilemme des normes internationales de sûreté nucléaire⁷¹ ».

L'attitude des États vient probablement essentiellement de l'importance qu'ils attribuent à leurs programmes nucléaires nationaux. L'énergie nucléaire dans la plupart des cas est une composante importante de l'approvisionnement énergétique national. De plus, elle est la preuve au niveau international de grandes compétences et qualifications techniques et scientifiques. En conséquence, l'autorisation et le contrôle des installations nucléaires sont une prérogative nationale extrêmement sensible. Toute influence internationale fondée sur une obligation internationale pourrait être qualifiée d'atteinte à la souveraineté nationale. Il n'est donc pas du tout surprenant que la sûreté nucléaire ait échappé en grande partie à l'internationalisation. Le « principe » fondamental « de coopération internationale » du droit nucléaire n'a été respecté qu'au niveau le plus bas : les États ont coopéré au sein de groupes d'experts techniques pour rédiger des normes et des codes tout en se réservant la liberté d'appliquer ces recommandations s'ils le souhaitent. À la connaissance de l'auteur de cet article, aucun effort sérieux n'a jamais été fait avec le soutien d'un certain nombre d'États pour rendre les normes et codes techniques sur la sûreté nucléaire obligatoires au niveau international. Aucun débat n'a été consacré à la possibilité de mettre en place un instrument international contraignant sur la sûreté nucléaire⁷².

Il a fallu que l'accident de Tchernobyl se produise pour que cette situation change. En effet, les hommes politiques se sont rendus compte alors que la sûreté nucléaire ne pouvait entièrement dépendre de l'idée que se faisait chacun des États sur la sûreté. Ils ont admis qu'il était indispensable d'avoir au moins des principes communs sur la sûreté nucléaire. Ils ont ainsi reconnu qu'un des piliers d'une sûreté nucléaire efficace était un cadre juridique solide. La totalité du cycle du combustible nucléaire et en particulier toute la durée de vie des installations nucléaires devaient être couverts par un ensemble de mesures de sûreté jugées acceptables au niveau international. Le moment était donc apparemment venu de commencer à établir une « Convention sur la sûreté nucléaire⁷³ ».

En revanche, une évaluation réaliste de ce que les États accepteraient a conduit à constater que les États n'étaient pas prêts à adhérer à une Convention sur la sûreté nucléaire qui les soumettrait à un système d'autorisation et de contrôle international sévère. À l'instar des Conventions sur la notification

Internationalisierung des Atomrechts », *Tagungsbericht der AIDN/INLA Regionaltagung 2004 in Celle, Baden-Baden 2005*, p. 133 à 184.

71. Pierre Strohl, « Les risques résultant de l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire » in Académie de Droit international de la Haye. 1993 Centre d'étude et de recherche de droit international et de relations internationales, Dordrecht etc. 1994 p. 19 (76).
72. L'AIEA peut toutefois appliquer des normes de sûreté nucléaire à ses propres opérations et les rendre obligatoires pour les États conformément à l'article III A 6 des Statuts de l'AIEA (note 68). Sur le sujet de l'absence d'instruments internationaux généralement contraignants sur la sûreté nucléaire, voir également : Norbert Pelzer, « *On Harmonizing Nuclear Energy Law. Introductory Remarks to the General Theme of Nuclear Inter Jura'85* », dans Norbert Pelzer (ed.), *International Harmonization in the Field of Nuclear Energy Law. Proceedings of the Nuclear Inter Jura'85* in Konstanz, Baden-Baden 1986, p. 39. (43-44).
73. C'est le Ministre fédéral allemand de l'Environnement, Klaus Töpfer, qui a proposé, lors d'une réunion de l'AIEA en 1990, [Doc. AIEA GC(XXXV/RES/970)] d'établir une Convention sur la sûreté nucléaire afin d'empêcher que des accidents du type de celui de Tchernobyl ne puisse à nouveau se produire. Voir également Jankowitsch (note 50) p. 10, qui signale que, dans d'autres cas aussi, les accidents ont conduit à la préparation d'instruments contraignants ; elle fait référence, entre autres, à l'accident du Torrey Canyon ainsi qu'à l'accident de Seveso.

rapide et l'assistance de 1986 et encore plus particulièrement, un instrument du type de la convention incitative⁷⁴ était indispensable et pouvait finalement apporter la solution. Après des négociations politiquement difficiles, la Convention sur la sûreté nucléaire⁷⁵, en 1994, et la Convention commune sur la sûreté de la gestion du combustible usé et sur la sûreté de la gestion des déchets radioactifs⁷⁶, en 1997, ont été adoptées. Ces deux conventions étaient novatrices. En effet, pour la première fois, certains principes fondamentaux de la sûreté nucléaire devenaient obligatoires dans le cadre d'une technique juridique particulièrement aboutie.

Étant donné que les ouvrages consacrés à la Convention sur la sûreté nucléaire⁷⁷ et la Convention commune⁷⁸ ne manquent pas, on se contentera dans cet article de décrire brièvement les concepts fondamentaux de ces conventions.

4.3. La Convention sur la sûreté nucléaire

Les composantes essentielles simultanément indispensables à la création d'un régime international de sûreté nucléaire sont le droit « incitatif » et les bonnes pratiques, un cadre juridique

74. Voir ci-dessus la section 3.3., en particulier la note 50.

75. Note 7. La Convention du 31 mars 2005 a été signée par 56 Parties contractantes (AIEA n° d'enregistrement 1676).

76. Note 8. La Convention comptait, le 28 décembre 2005, 36 Parties contractantes (AIEA n° d'enregistrement 1729).

77. Handl (note 50) ; M. T. Kaminga, « *The IAEA Convention on Nuclear Safety* », in *International and Comparative Law Quarterly* 44 (1995) p. 872 ; Jankowitsch (note 50) ; Odette Jankowitsch, « *Convention on Nuclear Safety: Status, Structure, Contents* » in *Nuclear Law as a Source of Confidence, Nuclear Inter Jura'95, Proceedings*. Helsinki 1996. p. 687 ; Odette Jankowitsch, Wolfram Tonhauser : « *The Convention on Nuclear Safety, Austrian Journal of International and European Law 2* » (1997) p. 319 ; Patrick Reyners : « *The Convention on Nuclear Safety of 1994* », in *Review of European Community and International Environmental Law 5* (1996) p. 231 ; Carlton Stoiber : « *International Convention on Nuclear Safety: National Reporting as the Key to Effective Implementation* », in Horbach (note 24) p. 97. Voir également les contributions d'Anselm Schäfer, Carlton R. Stoiber, Marc Léger, Christian Lindemann, Santiago Ripol Carulla dans Norbert Pelzer (ed.), « *Neues Atomenergie recht – Internationale und nationale Entwicklungen* ». *Tagungsbericht der AIDN/INLA Regionaltagung Landshut* 1994, Baden-Baden 1995, *First Working Session: The Nuclear Safety Convention* p. 33 à 104. Voir également le panorama plus général de Roland Timmerbaev, Abram Ioirysh, « *International Co-operation in Nuclear Safety* », *Yearbook of International Co-operation on Environment and Development 1999/2000*, p. 49.

78. Peter Cameron : « *Joint Convention on the Safety of Spent Fuel Management and on the Safety of Radioactive Waste Management* », in Horbach (note 24) p. 117 ; Peter Cameron : « *The Safety of Radioactive Waste Management : New Steps forward in the Law* », *Nuclear Inter Jura 1999 Biennial Congress. Proceedings*. Washington D. C. 1999, p. 333 ; Amelia de Kageneck, Cyril Pinel : « *The Joint Convention on the Safety of Spent Fuel Management and on the Safety of Radioactive Waste Management* » in *International and Comparative Law Quarterly* 47 (1998) p. 409 ; Wolfram Tonhauser, Odette Jankowitsch : « *La Convention commune sur la sûreté de la gestion du combustible usé et sur la sûreté de la gestion des déchets radioactifs* », *Bulletin de droit nucléaire* n° 60 (décembre 1997) p. 9 ; Gordon Linsley : « *Observations sur la première Réunion d'examen de la Convention commune sur la sûreté de la gestion du combustible usé et sur la sûreté de la gestion des déchets radioactifs* », *Bulletin de droit nucléaire* n° 74 (2004/2) p. 85. Voir, en outre : Gordon Linsley, Wolfram Tonhauser : « *Un régime juridique international en développement. Protection de l'environnement et gestion des déchets radioactifs* ». AIEA Bulletin volume 42 (2000) n° 3 p. 24. ; Abel Gonzales : « *La sûreté de la gestion des déchets radioactifs. À la recherche de solutions internationalement acceptables* ». AIEA Bulletin volume 42 (000) n° 3, p. 5.

national et des normes internationales⁷⁹ ou en d'autres termes : le régime doit transcrire les fondements de sûreté nucléaire internationalement acceptables dans le cadre du droit incitatif international.

Les Fondements de la sûreté qui ont été publiés sous le titre « La sûreté des installations nucléaires⁸⁰ » est le document qui a servi de principale référence et de base techniques pour la rédaction de la Convention sur la sûreté nucléaire. Selon les rédacteurs de cette convention, ce document a fourni tous les éléments techniques nécessaires⁸¹. Les objectifs de sûreté des Fondements de la sûreté⁸² sont repris dans l'article 1 de la Convention. Il s'agit de parvenir à un haut niveau de sûreté nucléaire et, ensuite, de le préserver en améliorant les mesures nationales et la coopération internationale, de créer et de conserver des défenses efficaces contre les risques radiologiques éventuels afin de protéger les personnes, la société et l'environnement des effets nocifs des rayonnements ionisants et, enfin, de prévenir les accidents qui ont des conséquences radiologiques et d'atténuer ces conséquences dans l'éventualité d'un de ces accidents. Les Fondements de la sûreté présentent un résumé et une synthèse des « bonnes pratiques ». Cette approche relativement nouvelle des normes techniques a eu une très grande influence sur l'élaboration des traités dans le domaine de la sûreté nucléaire et s'est révélée d'une grande utilité.

Le chapitre 2 de la convention, qui englobe les articles 4 à 19, énumère les « obligations ». Ce chapitre suit plus ou moins les Fondements⁸³ et inclut, entre autres, des dispositions sur les mesures de mise en œuvre, le cadre législatif et réglementaire, la responsabilité du titulaire de l'autorisation, l'assurance qualité, l'évaluation et la vérification de la sûreté, la radioprotection, la préparation aux urgences, le choix des sites, la conception et la construction et l'exploitation.

On peut estimer que le chapitre 2 de la convention est la partie « classique » ou « traditionnelle » de l'instrument, alors que d'autres chapitres comportent et mettent en œuvre des éléments innovants, qui rendent la convention très intéressante du point de vue du droit international public. Ces éléments jettent les bases d'une « convention incitative ».

Dans ce contexte, trois paragraphes méritent d'être examinés dans le Préambule.

Selon le paragraphe iv, les Parties sont désireuses de promouvoir une véritable « culture de sûreté nucléaire ». Il s'agit-là d'un nouveau concept dont les origines et le contenu sont décrits en détail par Pierre Strohl⁸⁴. On peut dire qu'il résume la politique de sûreté nucléaire des pays membres de l'OCDE par rapport au « laxisme et défaillances dont les pays de l'Est ont fait preuve dans ce domaine⁸⁵ ». La mise au point et la formulation de ce concept ne sont pas le travail de juristes mais de milieux techniques, et en l'occurrence du Groupe consultatif international pour la sûreté nucléaire de l'AIEA (INSAG⁸⁶). Ce concept est défini de la manière suivante⁸⁷ :

79. Jankowitsch (note 50) p. 10.

80. La sûreté des installations nucléaires, Vienne 1993 (Collection Sécurité n° 110 de l'AIEA).

81. Jankowitsch (note 50) p. 12.

82. Voir Section 2 des Fondements (note 80) p. 2 à 4.

83. Voir Sections 3 à 6 des Fondements (note 80) p. 4 à 16.

84. Strohl (note 71) p. 68.

85. Strohl (note 71) p. 68.

86. On mentionne pour la première fois la culture de sûreté dans le rapport de synthèse de 1986 de la réunion d'examen de l'après-Tchernobyl – INSAG-1 (note 1) p. 76.

« La culture de sûreté est l'ensemble des caractéristiques et des attitudes qui, dans les organismes et chez les individus, font que les questions relatives à la sûreté des centrales nucléaires bénéficient, en priorité, de l'attention qu'elles méritent en raison de leur importance ».

Le concept de promotion de la culture de sûreté nucléaire n'implique pas l'adoption de moyens techniques complémentaires pour parvenir à un plus haut niveau de sûreté. Il ajoute à l'élément objectif de la promotion de la sûreté un élément subjectif, notamment l'assurance que la sûreté recevra l'attention voulue compte tenu de son importance. Il concerne l'élément humain de la sûreté nucléaire, qui recouvre les attitudes individuelles ainsi que les questions d'organisation⁸⁸. Les juristes n'auraient probablement jamais adopté ce type de démarche mais auraient choisi la formulation suivante : la sûreté sera promue, et les Parties s'engagent à le faire ; ils auraient défini les conditions préalables indispensables pour garantir la sûreté. Compte tenu de ce que nous avons dit sur la réticence des États à accepter un régime international contraignant pour la sûreté nucléaire, la culture de sûreté est une approche habile dans la mesure où rien n'est fait pour favoriser l'instauration d'une obligation ; on se contente d'encourager une attitude positive, une formation intellectuelle, l'approfondissement et le perfectionnement des questions de sûreté nucléaire⁸⁹. Qui peut avoir quelque chose à redire au fait de favoriser la naissance d'une « culture » de la sûreté, un concept qui permet d'éluder avec élégance les inquiétudes des États au sujet de l'internationalisation de la sûreté nucléaire ? De ce fait, ce concept de la culture de sûreté constitue un moyen idéal pour créer et renforcer le caractère incitatif de la convention auquel il est fait allusion dans le paragraphe 7 du Préambule⁹⁰.

Dans ce paragraphe, les Parties affirment « l'importance de la coopération internationale pour améliorer la sûreté nucléaire » par le biais d'instruments existants et de « l'élaboration de la présente convention incitative ». Cette formulation confirme d'une part que la convention a pour but de mettre en œuvre et de renforcer le principe de coopération internationale du droit nucléaire et introduit expressément d'autre part le nouveau concept de la convention incitative. Ce concept a déjà été examiné plus haut dans cet article⁹¹.

Enfin, citons, dans ce contexte, le paragraphe viii du préambule. Les Parties considèrent que la convention comporte l'engagement d'appliquer des principes fondamentaux de sûreté plutôt que des normes de sûreté détaillées. Elles reconnaissent également qu'il existe, en matière de sûreté, des orientations définies au niveau international, qui sont actualisées de temps à autre et qui peuvent donc donner des indications sur les moyens les plus récents d'atteindre un haut niveau de sûreté. Ce paragraphe comporte deux éléments : premièrement, il assure une souplesse technique afin de faciliter l'adoption de nouvelles innovations techniques en matière de sûreté. Deuxièmement, en s'appuyant sur des principes fondamentaux de sûreté plutôt que sur des normes de sûreté, il laisse toute latitude aux Parties d'appliquer les impératifs de sûreté qu'elles estiment nécessaires. Il s'agit là d'un autre aspect de la nature incitative de la convention.

87. La culture de sûreté. Un rapport du Groupe consultatif international pour la sûreté nucléaire, Vienne 1991, p. 4 (AIEA Collection sécurité n° 75-INSAG-4).

88. Voir en particulier INSAG-1 (note 86) *ibidem*. Voir également Annick Carnino : « Évaluation de la culture de sûreté : les résultats obtenus », *Bulletin de droit nucléaire* n° 52 (décembre 1993) p. 28.

89. Voir la définition de « culture », par exemple dans le Larousse.

90. On peut constater aujourd'hui une inflation dans l'utilisation du terme « culture ». Ce mot est employé à chaque fois que quelqu'un désire souligner l'importance de la question. Cet emploi est non seulement abusif et incorrect, mais il peut en outre nuire à ce concept qui, dans certains cas bien définis, peut rendre des services.

91. Voir ci-dessus la section 3.3, en particulier la note 50.

Dans le dispositif de la convention, les dispositions sur la présentation de rapports sont au cœur de ce qui fait de cette convention une convention incitative. La convention ne comporte pas de dispositions fermes sur le règlement des désaccords et sur les sanctions en cas de violation des dispositions du traité⁹². Ainsi, le moyen de contrôler le respect des obligations du traité est « l'examen par des pairs » effectué par les Parties lors d'une réunion des Parties contractantes⁹³.

Conformément à l'article 5 de la convention, chaque Partie devra présenter, pour examen, avant chacune des réunions des Parties [article 20], un rapport sur les mesures qu'elle a prises pour remplir chacune des obligations énoncées dans la convention. L'intervalle entre les réunions d'examen ne doit pas dépasser trois ans [article 21, paragraphe 3⁹⁴]. Les Parties « participent » aux réunions, à savoir qu'elles sont tenues par le traité d'y prendre part [article 24, paragraphe 1]. Cette participation obligatoire des Parties est une obligation qui apparaît rarement dans le droit des traités internationaux. Elle est destinée à s'assurer que les Parties n'esquiveront pas leurs obligations de rendre compte et elle renforce, ainsi, le régime des examens par des pairs⁹⁵.

4.4. La Convention commune

La présentation et le concept général de la Convention commune sont très similaires à ceux de la Convention sur la sûreté, de sorte qu'il est inutile d'en faire un examen détaillé⁹⁶. En fait, au début des négociations sur la Convention commune, certains estimaient que l'on pouvait prendre modèle sur la Convention sur la sûreté pour élaborer ce nouvel instrument⁹⁷.

La démarche adoptée au départ par les experts a compliqué les négociations et les a rendu politiquement particulièrement sensibles : ils voulaient en effet traiter du combustible nucléaire usé et

-
92. Le bref article 29 qui a pour titre « Règlement des désaccords » stipule : « En cas de désaccord entre deux ou plusieurs Parties contractantes concernant l'interprétation ou l'application de la présente convention, les Parties contractantes tiennent des consultations dans le cadre d'une réunion des Parties contractantes en vue de régler ce désaccord. » Il s'agit là d'une disposition inhabituellement peu contraignante sur la question, qui ainsi souligne que l'examen par des pairs est la seule « sanction » véritable que la Convention approuve.
93. Voir sur la question de l'examen par des pairs en particulier les articles de Carlton Stoiber mentionnés dans la note 77. Durant les négociations de la Convention, Stoiber présidait un groupe de travail informel, constitué d'experts chargés d'élaborer un projet de règlement intérieur pour la procédure d'examen.
94. Les dispositions de la Convention sur les réunions d'examen sont complétées par les instruments suivants :
- Principes directeurs concernant le processus d'examen prévu par la Convention sur la sûreté nucléaire [Doc. de l'AIEA INFCIRC/571/Rev.2].
 - Principes directeurs concernant les rapports nationaux prévus par la Convention sur la sûreté nucléaire [Doc. de l'AIEA INFCIRC/572/Rev.2].
 - Convention sur la sûreté nucléaire – Règles de procédure et règles financières [Doc. AIEA INFCIRC/573/Rev.2].
95. Les réunions d'examen ont eu lieu en avril 1999, en avril 2002 et la dernière de la série à ce jour s'est tenue du 11 au 22 avril 2005 (rapport de synthèse : IAEA Doc. CNS-RM-2005/08 FINAL).
96. Pour les publications à ce sujet, se reporter aux auteurs cités dans la note 78.
97. On trouvera l'historique de la Convention commune en particulier dans Tonhauser/Jankowitsch (note 78) p. 12 à 14.

des déchets radioactifs dans un même instrument. Ce faisant, ils ne tenaient pas compte de la différence d'appréciation de ces deux types de matières. En effet, alors qu'un certain nombre d'États estimaient que le combustible usé était un capital qu'il ne fallait pas traiter comme un déchet – à qui l'on ne prévoit aucun autre usage – mais comme une substance devant être retraitée, d'autres, en revanche, assimilaient le combustible usé à un déchet radioactif qu'il fallait éliminer directement. Le premier groupe ne consentait pas à intégrer le combustible usé dans une « convention sur les déchets ». Suite à ce désaccord, les négociations ont été, pendant une période, constamment sur le point d'échouer. Les négociateurs ont réussi à sortir de cette impasse en acceptant de traiter ces matières dans des chapitres différents d'une même convention-chapeau, portant pour cette raison le nom de « Convention commune ». Les dispositifs des deux chapitres sont de ce fait forcément répétitifs car le combustible usé et les déchets demandent, dans une certaine mesure, des dispositions identiques, ce qui est traduit, dans le paragraphe ii du Préambule, par la phrase suivante : « Reconnaissant que les mêmes objectifs de sûreté valent aussi bien pour la gestion du combustible usé que pour celle des déchets radioactifs ». Le chapitre 2 [articles 4 à 10] traite « de la sûreté de la gestion du combustible usé », tandis que le chapitre 3 [articles 11 à 17] régit « la sûreté de la gestion des déchets radioactifs ». Les dispositions qui s'appliquent aux deux matières sont contenues dans le chapitre 4 [articles 18 à 25] intitulé « Dispositions générales de sûreté ».

Comme nous l'avons déjà souligné, la structure et les concepts directeurs de la Convention commune sont pour ainsi dire identiques à ceux de la Convention sur la sûreté nucléaire. Les Parties expriment dans le Préambule leur désir « de promouvoir une véritable culture de sûreté nucléaire dans le monde entier » [paragraphe v] et affirment « l'importance de la coopération internationale dans le renforcement de la sûreté de la gestion du combustible usé et des déchets radioactifs par le biais de mécanismes bilatéraux et multilatéraux et de la présente convention incitative » [paragraphe ix]. Il ressort clairement de ces paragraphes que la Convention commune est jumelle de la Convention sur la sûreté nucléaire⁹⁸.

Un autre paragraphe important du Préambule prévoit la possibilité de futures évolutions. Bien que les Parties soient convaincues que les déchets radioactifs devraient, dans la mesure où cela est compatible avec les impératifs de sûreté, être stockés définitivement dans l'état où ils ont été produits, elles reconnaissent néanmoins que, dans certaines circonstances, une gestion sûre et efficace du combustible usé et des déchets radioactifs pourrait être favorisée par des accords entre Parties contractantes pour l'utilisation d'installations situées sur le territoire de l'une d'entre elles au profit des autres, en particulier lorsque les déchets résultent de projets communs [paragraphe xi]. Ce paragraphe du Préambule ouvre explicitement la voie à la réalisation de dépôts internationaux de déchets radioactifs, une idée qui dans certains milieux politiques reste tout à fait taboue⁹⁹.

La base technique et la référence aux dispositifs de la Convention commune constituent de bonnes pratiques telles qu'elles sont énoncées dans les Fondements de la sûreté « Principes de la gestion des déchets radioactifs¹⁰⁰ ». Les dispositions traitent, entre autres, des prescriptions générales

98. Sur la question d'un éventuel recoupement des deux conventions, se reporter à Tonhauser/Jankowitsch (note 78) p. 15 à 17.

99. Voir sur le sujet Charles McCombie, Christina Boutellier : « *Problems of an International Repository for Radioactive Waste: Political and Legal Aspects of International Repositories* », in Pelzer (ed), *Internationalisierung* (note 70) p. 87. Voir également : « *Developing Multinational Radioactive Waste Repositories: Infrastructural Framework and Scenarios of Cooperation* », Vienne 2004 [IAEA-TECDOC-1413] ; Glenn E. Schweitzer, A. Chelsea Sharber (eds.) : « *An International Spent Nuclear Fuel Storage Facility. Exploring a Russian Site as a Prototype* ». *Proceedings of an International Workshop*, Washington, D.C. 2005.

100. Principes de la gestion des déchets radioactifs, Vienne 1995 (Collection Sécurité n° 111-F de l' AIEA).

de sûreté, des installations existantes et pratiques antérieures, du choix du site des installations, de la conception et de la construction, de l'évaluation de la sûreté, de l'exploitation, des mesures d'application, du cadre législatif et réglementaire, de l'organisme de réglementation, de l'assurance qualité. L'article 27 de la convention établit un régime spécial pour les mouvements transfrontières de combustible usé et de déchets radioactifs¹⁰¹. La disposition est fondée sur le « Code de bonnes pratiques sur le mouvement transfrontière international de déchets radioactifs¹⁰² ». En outre, il marque une claire différence par rapport à la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination, qui a été adoptée le 22 mars 1989. Selon l'article 1^{er}, paragraphe 3, de cette convention, celle-ci ne s'applique pas aux déchets radioactifs à condition qu'ils soient couverts par un autre instrument international¹⁰³.

Les dispositions sur la présentation des rapports et sur la procédure d'examen par les Parties contractantes correspondent en gros à celles de la Convention sur la sûreté nucléaire compte tenu, toutefois, de quelques adaptations des dispositions aux impératifs particuliers du champ d'application de la Convention commune [chapitre 6, articles 29 à 37]. Ces adaptations ont, en particulier, été décidées concernant les obligations relatives aux rapports, qui ont été élargies [article 32]. La participation aux réunions d'examen est obligatoire [article 33¹⁰⁴]. Les réunions d'examen ont lieu à un intervalle ne devant pas dépasser trois ans [article 30, paragraphe 2 (i)¹⁰⁵]. Les dispositions de la convention sont complétées par un certain nombre de règles et de directives sur la tenue des réunions¹⁰⁶.

4.5. *Évaluation des Conventions sur la sûreté*

Les rapports de synthèse des réunions d'examen fournissent des informations utiles pour tenter d'évaluer la Convention sur la sûreté nucléaire et la Convention commune. Ces rapports sont des autoévaluations des Parties, ce qui peut nous amener à penser qu'ils peuvent escamoter quelque peu la véritable situation de sûreté ; en outre, ils sont écrits dans un langage diplomatique qui tend par nature à atténuer et à nuancer. C'est possible. Mais, d'un autre côté, l'autoévaluation est un aspect important de la convention incitative. Les rapports nationaux sont des autoévaluations des Parties, qui sont examinées à l'occasion des réunions, et le rapport de synthèse est une autoévaluation de l'ensemble des Parties. Le contenu des débats durant la réunion est confidentiel alors que le rapport de synthèse est

101. Ce problème est également abordé dans le paragraphe 12 du Préambule qui reconnaît le droit à chaque État d'interdire l'importation de ces matières sur son territoire.

102. Note 17.

103. Recueil des traités des Nations Unies Vol. 1673 p. 57. La Convention de Bâle est entrée en vigueur le 5 mai 1992.

104. Il est également prévu dans le cadre de la Convention de Bâle (note 103), conformément à l'article 15, une « Conférence des Parties » qui « examine en permanence l'application de la Convention » [article 15 (5)] sachant, toutefois, qu'il n'est pas obligatoire de participer à cette conférence.

105. La première réunion d'examen s'est déroulée du 3 au 14 novembre 2003.

106. Il existe trois règlements complémentaires :

- Règles de procédure et règles financières [Doc. AIEA INFCIRC/602/Rev.1] ;
- Principes directeurs concernant le processus d'examen [Doc. AIEA INFCIRC/603/Rev. 1] ;
- Principes directeurs concernant la forme et la structure des rapports nationaux [Doc. AIEA INFCIRC/604].

destiné au public¹⁰⁷. De ce fait, le rapport de synthèse doit être rédigé avec le maximum de prudence afin d'éviter un conflit entre confidentialité et information du public. Si l'on garde cette particularité à l'esprit, il est tout à fait possible de repérer les questions citées dans les rapports pour lesquelles les participants à la réunion estimaient que la situation de sûreté devait encore être améliorée.

Le rapport de synthèse de la troisième Réunion d'examen de la Convention sur la sûreté nucléaire¹⁰⁸ conclut que des progrès avaient été accomplis et poursuit en précisant que « toutefois, il faut se garder de toute autosatisfaction car il énumère aussi les domaines qui feront l'objet de mises à niveau continues, là où des efforts collectifs s'imposent pour garantir que la sûreté nucléaire continuera d'être améliorée dans le monde entier¹⁰⁹. Ce texte montre clairement que des discussions franches et critiques ont eu lieu pendant la réunion, tout en confirmant que le concept d'une convention incitative implique une procédure d'apprentissage permanente et commune des Parties. Ce point a aussi été souligné durant la première Réunion d'examen de la Convention commune au sujet des rapports nationaux pour lesquels les Parties contractantes étaient dans une « période d'apprentissage » car tous les rapports ne contenaient pas suffisamment d'informations. Néanmoins, les Parties concluent que la Réunion d'examen, la procédure d'examen par des pairs et la convention en général avaient déjà largement contribué à la sûreté de la gestion du combustible usé et des déchets radioactifs et que les Parties étaient très attachées aux objectifs de la convention¹¹⁰.

La Convention sur la sûreté nucléaire et la Convention commune contribuent-elles à améliorer le droit nucléaire ?

À première vue, on pourrait dire de ces conventions que ce sont des instruments trop timorés : « La sûreté nucléaire au piège du 'droit mou' et du 'droit flou'¹¹¹ ». Les obligations sont, en effet, basées sur des fondements de sûreté et non sur des prescriptions précises de sorte qu'elles sont vagues. Il n'existe pas de mécanisme obligatoire de règlement des désaccords avec les sanctions correspondantes. Seul existe un « examen par des pairs ». Les Parties ne portent pas préjudice aux autres Parties, car qui se ressemble s'assemble. Le terme de « convention incitative » est un euphémisme pour dire qu'il s'agit d'un tigre de papier. Pour résumer, disons que ces conventions n'améliorent pas le régime existant de droit nucléaire¹¹².

107. Articles 27 paragraphe 3 et 25 de la Convention sur la sûreté nucléaire ; articles 36 paragraphe 4 et 34 de la Convention commune.

108. Note 95.

109. Paragraphe 92 du rapport (note 95).

110. Paragraphes 14, 77, 78 Rapport de synthèse de la première Réunion d'examen dans le cadre de la Convention commune [AIEA Doc. JC/RM.1/06/version finale].

111. Katia Boustany, « Le développement de la normativité nucléaire ou l'art de l'évasion juridique » : *Bulletin de droit nucléaire* n° 61 (juin 1998) p. 43. (44).

112. Au lieu d'énumérer les critiques, nous nous contenterons de mentionner un document de travail publié sur Internet par l'Institut de recherche ukrainien, Université d'Harvard (HURI) : Sergei Milenin, Sergei Skokow, Elizabeth Supeno : « *The Chornobyl (Chernobyl) Accident and the Future of Nuclear Energy: The Path towards Safety and Sustainability* », 1996. Les chapitres 2 et 3, en particulier, abordent les questions juridiques qui nous intéressent. Les auteurs mettent en évidence les faiblesses du système actuel de réglementation de l'utilisation de l'énergie nucléaire, et mentionnent les instruments internationaux non contraignants de l'AIEA. En revanche, ils admettent que la Convention sur la sûreté nucléaire a marqué un important pas en avant vers une formulation plus précise des principes fondamentaux d'un régime international de la sûreté nucléaire fiable et viable. Les auteurs craignent que

Ce point de vue, néanmoins, traduit une interprétation totalement erronée de la véritable volonté des États à coopérer sur les questions de sûreté nucléaire et sous-estime considérablement l'efficacité des concepts d'examen par les pairs et de convention incitative.

Il est vrai, toutefois, que l'accident de Tchernobyl a amené les États à ne plus refuser complètement de se mettre d'accord sur un instrument international contraignant régissant la sûreté nucléaire. Mais cela ne veut pas dire pour autant qu'ils étaient prêts à accepter un instrument destiné à mettre en place un régime international strict et exhaustif. Les États continuent de penser que les programmes nucléaires nationaux et leur contrôle relèvent de la souveraineté nationale. La récente controverse au sujet du programme nucléaire de l'Union européenne confirme ce point de vue¹¹³. Les États membres de l'Union européenne ne veulent pas abandonner leur pouvoir de prendre des décisions en toute liberté dans le domaine de la sûreté nucléaire. Ils ont très officiellement fait savoir que le Traité Euratom¹¹⁴ ne donnait pas, à l'origine, compétence à la communauté sur les questions de sûreté nucléaire, et ils campent jusqu'à présent sur leurs positions. S'il en est ainsi au sein de l'Union européenne qui est quasiment un État ainsi que dans les États partageant ses points de vue, comment peut-on penser que les États au niveau mondial seraient prêts à accepter un régime international fort dans ce domaine ? Réclamer avec insistance un régime international fort pourrait mettre en péril l'idée même d'une internationalisation de la sûreté nucléaire.

Une autre question a joué un rôle déterminant : assurer la sûreté nucléaire est une tâche difficile, et un instrument juridique fort sur ce point ne manquerait pas également d'être relativement complexe. En particulier, dans le domaine du droit international, il pourrait soulever des problèmes majeurs. Alec J. Baer, un géologue, qui préside le Groupe d'experts chargé de négocier la Convention commune, a déclaré sur ce point que l'expérience montre que plus une loi est complexe et stricte, plus il est probable qu'elle ne sera appliquée que partiellement, voire pas du tout. Il s'agit de se demander à quel point un texte de loi nucléaire peut être restrictif sans cesser d'être pleinement appliqué ? Si le texte est trop strict, il ralentit les progrès ; en revanche, s'il est trop laxiste, il est de peu d'utilité¹¹⁵. Il peut être difficile de suivre entièrement M. Baer dans ses propos en ce qui concerne le droit national pour lequel l'État assure la mise en application des dispositions juridiques. Mais il a certainement raison lorsqu'il s'agit de droit international, en particulier si les États ne souhaitent pas accepter des restrictions internationales.

Les auteurs de la Convention se sont donc montrés extrêmement prudents lorsqu'ils ont décidé d'opter pour une convention incitative plutôt que pour un régime « strict » en ayant recours aux mécanismes « non contraignants » de l'examen par les pairs. En fait, cet examen n'est pas du tout laxiste. Il est erroné d'estimer que les pairs n'auront pas d'effets les uns sur les autres. Pour de bonnes raisons, les Principes directeurs sur la procédure d'examen des deux conventions¹¹⁶ prévoient la création de groupes appelés groupes de pays. Ces groupes sont composés de pays de différentes zones géographiques et comprennent des pays dotés ou non de programmes nucléaires. L'examen des

les prescriptions de la Convention ne dépassent les possibilités de nombreux pays nucléaires et énumèrent les problèmes respectifs. Voir : www.huri.harvard.edu/work1.html .

113. Voir note 70.

114. Note 69.

115. Alec J. Baer : « *Spent Nuclear Fuel and Radioactive Waste: A Challenge for Technicians, Lawyers and Politicians* », in Norbert Pelzer (ed.), *Rechtsfragen des Umgangs mit abgebrannten Brennelementen und radioaktiven Abfällen, Tagungsbericht der AIDN/INLA Regionaltagung Potsdam 2000*, Baden-Baden 2002, p. 31. (35).

116. Notes 94 et 106.

rapports nationaux est réalisé au sein de ces groupes. La composition des groupes assure, durant les débats, l'objectivité et l'esprit critique qui seront forcément garantis, en particulier, si siègent, au sein du même groupe, des pays favorables et opposés au nucléaire¹¹⁷. De fait, l'examen effectué par ce groupe contribue efficacement à inciter les Parties à respecter les obligations des conventions. Les pairs n'aiment pas être critiqués par d'autres pairs, même si les débats sont confidentiels.

La nature incitative des conventions facilite le respect des obligations. Les Parties ne sont pas contraintes d'appliquer immédiatement toutes les obligations énoncées. En fait, il s'agit de parvenir à un haut niveau de sûreté nucléaire par étapes. Les Parties sont autorisées et invitées à apprendre et à s'améliorer progressivement. Elles ne risquent pas de perdre la face.

En résumé, la Convention sur la sûreté nucléaire et la Convention commune parviennent extrêmement efficacement à augmenter la sûreté nucléaire au niveau mondial. Elles comblent une lacune importante dans le régime juridique international régissant l'énergie nucléaire qui est par ailleurs perfectionné et exhaustif de sorte qu'elles parviennent à améliorer considérablement le droit nucléaire.

5. Sûreté nucléaire

5.1. La Convention de 1980 sur la protection physique

La recherche d'un haut niveau de sûreté nucléaire à l'échelle mondiale peut aller de pair avec la recherche d'un haut niveau de sécurité nucléaire au niveau mondial. Pour assurer la sécurité nucléaire, il convient d'élaborer et d'appliquer des mesures adaptées de protection physique contre le vol ou le détournement de matières nucléaires ainsi que contre le sabotage des installations nucléaires¹¹⁸. La protection physique est depuis de très nombreuses années un sujet de préoccupation tant au niveau national qu'international, et la large adhésion à la Convention sur la protection physique des matières nucléaires de 1980¹¹⁹ témoigne de la volonté des pays d'accepter des obligations internationales dans ce domaine. En dépit de la corrélation manifeste avec la sûreté nucléaire¹²⁰, que nous avons soulignée dans la section 1.1 de cet article, l'accident de Tchernobyl n'a pas véritablement incité à renforcer la protection physique internationale. La sécurité nucléaire a attiré l'attention lorsque, après l'effondrement de l'Union soviétique, le trafic des matières nucléaires s'est intensifié¹²¹. Aujourd'hui,

117. Un exemple de composition des groupes de pays est donné en annexe dans les Principes directeurs de la Convention commune sur la procédure d'examen (note 106).

118. Sur la protection physique en général, se reporter, par exemple, à Mary Lynn Garcia : « *The Design and Evaluation of Physical Protection Systems* », Burlington 2001 ; « *Physical Security Standards for Nuclear Materials outside the United States* », Washington D.C. 1988 ; sur les Normes de protection physique aux États-Unis : 10 *Code of Federal Regulations* – CFR (Code des règlements fédéraux), partie 73 sur la protection physique des installations et des matières.

119. Note 13. La Convention comptait 116 Parties le 29 novembre 2005 (Doc. AIEA. n° d'enregistrement 1533).

120. Lamm (note 53) p. 127 fait remarquer à juste titre qu'il y a également un lien entre la protection physique des matières nucléaires et les garanties, qui est peut-être même plus étroit que celui avec la sûreté nucléaire.

121. Sur le trafic des matières nucléaires, lire Anita Nilsson : « *International Atomic Energy Agency Programmes against Illicit Trafficking of Nuclear Materials and Radioactive Sources* », in Phil Williams, Dimitri Vlassis (eds.) : *Combating Transnational Crime. Concepts, Activities and Response*, London 2001 p. 315 ; Norbert Pelzer : « *Legal Problems in Regard to Illicit Trafficking in Nuclear Materials* », in

en raison du terrorisme international, il est encore plus nécessaire de créer et de préserver un régime international de sécurité nucléaire fort, avec pour pièce maîtresse la culture de sécurité¹²².

La Convention sur la protection physique de 1980 s'applique exclusivement aux matières nucléaires¹²³ « en cours de transport international » [article 2 (1)]. À l'exception des articles 3 et 4, la convention s'applique également aux matières nucléaires employées à des fins pacifiques en cours d'utilisation, de stockage et de transport sur le territoire national [articles 2 (2) et (3)¹²⁴]. En fait, la convention établit des obligations dans trois domaines : les Parties s'engagent à protéger physiquement les matières nucléaires durant le transport conformément à la catégorisation des matières présentée dans les annexes à la convention [articles 3, 4]. Les Parties s'engagent à coopérer pour récupérer et protéger les matières volées, à échanger des renseignements à ce sujet et à assurer la restitution des matières volées, si possible [articles 5, 6]. Les Parties s'engagent à considérer certains actes commis intentionnellement comme des infractions punissables et donnant lieu à extradition dans leurs législations nationales [articles 7 à 13].

5.2. *Amendement de la convention*

À partir de 1999 une réflexion a été engagée au sein de l'AIEA sur la nécessité ou non de réviser la Convention de 1980¹²⁵. Un groupe de travail à participation non limitée a conclu, en mai 2001, dans son rapport final, qu'il était manifestement nécessaire de renforcer le régime international de protection physique et a recommandé qu'un groupe d'experts juridiques et techniques soit chargé de la rédaction d'un « amendement bien déterminé » à la convention. Ce groupe a proposé, en particulier, d'élargir le champ d'application de la convention aux matières nucléaires, que celles-ci soient utilisées, transportées ou entreposées sur le territoire national, ainsi qu'à la protection des matières et des installations nucléaires contre le sabotage. Le groupe a, en outre, indiqué que la convention devait laisser de côté la nécessité de soumettre des rapports, les mécanismes d'examen par des confrères,

Nuclear Law as a Source of Confidence. Proceedings of the Nuclear Inter Jura Conference 1995 in Helsinki, Helsinki 1996 p. 492.

122. Voir plus haut la Section 4.3. « La Convention sur la sûreté nucléaire », en particulier les références citées dans les notes 84 à 90. Voir également Stoiber *et al.* (note 27) p. 154.
123. Le terme « matières nucléaires » est défini à l'alinéa (a) de l'article 1 de la Convention.
124. Voir sur la convention, par exemple, Ha Vinh Phuong : « La protection physique des matières nucléaires », *Bulletin de droit nucléaire* n° 35 (juin 1985) p. 113 ; Pelzer (note 27) p. 244 ; Stoiber *et al.* (note 27) p. 145 ; voir, en outre, les contributions de F. Nocera, L.W. Herron, H. Müller, G. Glaize à la 4th Working Session de la Nuclear Inter Jura Conference, 1981, Actes de la Conférence préparés par l'Association internationale du droit nucléaire (AIDN), Madrid 1981 p. 287 à 323. La publication la plus récente, y compris l'amendement à la Convention de 2005, est l'article de Maria de Lourdes Vez Carmona intitulé « Le régime international de protection physique des matières nucléaires et l'amendement à la Convention à la protection physique des matières nucléaires », *Bulletin de droit nucléaire* n° 76 (2005/2) p. 29.
125. Se reporter également part pour le texte qui suit au Doc. AIEA GOV/INF/2005/10-GC(49)/INF/6 « Sécurité nucléaire – mesures de protection contre le terrorisme nucléaire ». Rapport du Directeur général et Annexe « Final Act » ; Doc. AIEA GOV/2001/41 ; « Vérification nucléaire et sécurité des matières. Objectifs et principes fondamentaux de la protection physique ». Pour le contexte : Vez Carmona (note 124) p. 34 ; Fabrizio Nocera : « *Updating the Physical Protection Convention : A Universal Commitment in a Dramatically Changing Reality* », in Norbert Pelzer (ed.) : *Brennpunkte des Atomenergierichts. Tagungsbericht der AIDN/INLA Regionaltagung Wiesbaden 2002*, Baden-Baden 2003 p. 77.

l'application obligatoire du document INFCIRC/225/Rev.4 de l'AIEA (corrigé¹²⁶), la supervision internationale obligatoire des mesures de protection physique ainsi que les matières et les installations utilisées à des fins militaires. En septembre 2001, le Directeur général de l'AIEA a officiellement réuni un groupe à participation non limitée d'experts juridiques et techniques afin qu'ils rédigent un projet d'amendement à la convention. Le groupe a terminé ses travaux en juin 2003 et présenté un projet d'amendement qui contenait, toutefois, encore un certain nombre de projets de dispositions entre parenthèses, sur lesquels il n'avait pas réussi à parvenir à un consensus. Des consultations ont été organisées entre un certain nombre d'États sur les questions en suspens ; ces consultations ont abouti à un accord sur la plupart des questions. En juin 2004, l'Autriche a soumis, au nom de 25 autres États, des amendements à la convention au Directeur général de l'AIEA, qui a diffusé la proposition à toutes les Parties à la convention. Un nombre suffisant d'États ayant demandé qu'une conférence soit convoquée pour examiner les amendements, le Directeur général a invité, en février 2005, toutes les Parties à prendre part à cette conférence. Elle a eu lieu à Vienne du 4 au 8 juillet 2005. Quatre-vingt-huit États Parties à la convention et la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom) ainsi que 18 États non Parties et trois organisations intergouvernementales en qualité d'observateurs ont assisté à la conférence. Le 8 juillet 2005, la conférence a adopté par consensus l'amendement à la convention¹²⁷.

La convention amendée porte un nouveau titre : « Convention sur la protection physique des matières et des installations nucléaires ». Le nouveau Préambule totalement remanié est formé de 15 paragraphes mentionnant, entre autres, les corrélations entre la sécurité et la sûreté, l'inquiétude suscitée par le trafic de matières nucléaires, le crime organisé et le terrorisme international, et la nécessité de renforcer les mesures de protection physique. Selon l'article 1A, la convention a pour objectif d'instaurer et de maintenir une protection physique efficace et d'empêcher et de combattre les infractions relatives aux matières et installations protégées. La convention s'applique aux matières nucléaires utilisées à des fins pacifiques en cours d'utilisation, durant leur entreposage et leur transport ainsi qu'aux installations nucléaires utilisées à des fins pacifiques [article 2].

Un nouvel « engagement de base¹²⁸ » est énoncé dans le paragraphe 1 de l'article 2A. « Chaque État Partie élabore, met en œuvre et maintient un système approprié de protection physique des matières et installations nucléaires sous sa juridiction. ». Les objectifs de ce régime sont énumérés dans les sous paragraphes (a) à (d) ; ils sont en gros identiques aux « objectifs de protection physique¹²⁹ ». Pour mettre en œuvre ces objectifs, les Parties établissent et maintiennent un cadre législatif et réglementaire pour régir la protection physique ; ils créent ou désignent une autorité compétente chargée de mettre en œuvre le cadre législatif et réglementaire ; et ils prennent toute autre mesure appropriée nécessaire pour assurer la protection physique des matières et installations nucléaires [article 2A, paragraphe 2].

La rédaction du paragraphe 3 de l'article 2A est un des passages de la convention qui a suscité le plus de controverses durant la procédure de négociations. La disposition finale contraint les Parties, pour remplir les obligations énoncées dans les paragraphes 1 et 2 de l'article à « appliquer pour autant

126. La protection physique des matières et installations nucléaires [AIEA Doc.INFCIRC/225/Rev.4 (corrigé)]. Voir également Orientations et considérations concernant l'application du document INFCIRC/225/Rev. 4, Vienne 2000 [IAEA-TECDOC-967 /Rev. 1].

127. Le 9 janvier 2006, le Turkménistan et les Seychelles étaient les deux Parties à l'Amendement. [Doc. AIEA, n° d'enregistrement Amend-1533].

128. Vez Carmona (note 124) p. 41.

129. Annexe au Document GOV/2001/41 p. 2 n° 201 de l'AIEA.

qu'il soit raisonnable et faisable » lesdits principes fondamentaux de la protection physique des matières et installations nucléaires, intégralement repris dans le texte de la disposition. Les Fondements sont de toute évidence un élément étranger à un texte juridique. Ils sont rédigés dans un langage non juridique. Même si certains des Fondements reprennent des obligations qui figurent de toute manière dans la convention (par exemple le cadre législatif et réglementaire, l'autorité compétente), les autres ne peuvent en aucune façon être contenus dans une disposition juridique qui doit être appliquée (culture de sécurité, menace). Il n'y a donc rien de surprenant à ce que les opinions aient divergé sur la manière de traiter les Fondements.

Pour mieux comprendre le contexte, il paraît utile d'examiner brièvement les origines des Fondements. Comme nous l'avons déjà signalé, les experts ont recommandé d'éviter de rendre le texte du document INFCIRC/225/Rev.4 (corrigé) de l'AIEA obligatoire « en s'y référant directement et en prévoyant qu'il sera dûment « pris en considération »¹³⁰ ». Il découle de cette recommandation, qu'un fondement technique harmonisé risquait de faire défaut dans la convention aux mesures de protection physique requises. Le groupe de travail a donc recommandé que le Secrétariat de l'AIEA, avec l'aide des États membres, sélectionne dans INFCIRC/225 un ensemble de Fondements et d'objectifs de protection physique. Il a, en outre, recommandé que le texte révisé de la convention « inclut entre autre le contenu des objectifs et principes fondamentaux de la protection physique¹³¹ ». Durant les négociations il a été convenu que l'ensemble des Fondements devait être repris *en bloc* et qu'il ne fallait pas en modifier la formulation. Alors que les objectifs de protection physique pouvaient moyennant quelques légères corrections de la rédaction être facilement intégrés au paragraphe 1 de l'article 2A, l'ensemble « non modifiable » des Fondements ne pouvait d'un point de vue juridique et politique être aussi aisément repris.

Le texte actuel de l'article 2A paragraphe 3 est le résultat de longs débats acharnés¹³². Le paragraphe 3 crée à présent l'obligation d'« appliquer les Principes fondamentaux ». Une minorité d'États a proposé d'utiliser à la place du verbe « appliquer » une expression comme « devra s'inspirer de ou tenir compte de » qui aurait très nettement affaibli l'obligation. En guise de compromis, cette application obligatoire des Principes fondamentaux a été accompagnée d'une expression nuanciant le texte « pour autant qu'il soit raisonnable et faisable ». Cette nuance assouplit l'obligation d'appliquer les Fondements en laissant la latitude indispensable aux États d'une part pour prendre les mesures relatives à des notions comme culture de sécurité et d'autre part pour appliquer les principes en tenant compte de la situation de chaque Partie.

Le texte révisé renforce, en outre, le régime de protection physique en améliorant les dispositions relatives à la lutte contre la criminalité nucléaire. La nouvelle version de l'article 5 stipule une obligation internationale d'information et de coopération en cas de menace vraisemblable de sabotage¹³³ de matières nucléaires ou d'une installation nucléaire. La portée du texte révisé de l'article 7 sur les infractions criminelles a été élargie, en particulier pour y intégrer les actes de sabotage. Cette disposition a de plus été alignée, dans une certaine mesure, sur les dispositions respectives d'autres conventions internationales de lutte contre le terrorisme à des fins d'harmonisation

130. Document GOV/2001/41 p. 2 n° 5 de l'AIEA.

131. Doc. de l'AIEA (note 129) p. 3, n° 9. Les objectifs et les fondements sont reproduits dans l'annexe au document *ibidem* p. 2, n°s 201, 301 de l'AIEA.

132. Vez Carmona (note 124) p. 41 à 42 donne un bref aperçu de ces discussions.

133. Le terme « sabotage » est défini à l'article 1 (e).

internationale¹³⁴. Toutefois, un recoupement avec les autres conventions ne peut être exclu¹³⁵ et ne présente pas d'inconvénient majeur même s'il n'est pas satisfaisant pour les juristes.

5.3. *Évaluation du texte révisé*

En résumé, cette révision constitue sans aucun doute une amélioration du régime international de sécurité nucléaire par rapport à la version de 1980 de la Convention sur la protection physique. En effet, le champ d'application a été élargi et recouvre à présent les matières nucléaires en cours d'utilisation, de stockage et de transport sur le territoire national, mais aussi les installations nucléaires. L'intégration des actes de sabotage à la liste des infractions criminelles et les autres modifications de l'article 7, en relation avec les autres conventions internationales de lutte contre le terrorisme, contribuent à former un instrument efficace pour combattre le terrorisme nucléaire. Néanmoins, il reste un point sur lequel on peut se demander s'il est justifié de parler d'amélioration.

Ces doutes portent sur l'article 2A, paragraphe 3, qui mentionne l'obligation d'appliquer les Fondements pour autant qu'il soit raisonnable et faisable. Contrairement aux autres conventions de la « famille des textes sur la sûreté nucléaire¹³⁶ », la Convention sur la protection physique, que ce soit dans sa version originale ou dans sa version modifiée, n'était pas supposée être une convention incitative. À présent, les termes nuanciant l'obligation énoncée au paragraphe 3 de l'article 2A y introduisent des éléments de droit incitatif, transformant cet instrument en une convention de nature hybride. Comme nous l'avons souligné plus haut¹³⁷, les éléments de droit incitatif n'affaiblissent pas forcément la convention à condition qu'ils soient interprétés et mis en œuvre dans le sens d'une convention incitative. L'application nuancée ou conditionnelle des Fondements peut graduellement contribuer, et en fin de compte aboutir à, une amélioration du régime de protection physique. Néanmoins, si l'on en juge par les interventions d'un certain nombre de délégués durant les négociations pour demander une marge de manœuvre nationale sur les questions de protection physique, il y a des raisons de s'inquiéter : en effet, les Parties risquent fort de mettre à profit l'approche incitative du paragraphe 3 de l'article 2A pour éviter de respecter l'obligation d'appliquer les Fondements à chaque fois qu'elles l'estimeront utile plutôt que pour progressivement améliorer leur régime de protection physique. Elles pourront toujours invoquer pour justifier leur attitude des impératifs de sécurité nationale ou des impératifs socioéconomiques. Le droit mou, comme Janus, a deux visages : l'un est tourné vers les moyens d'échapper aux obligations, et l'autre vers les moyens de respecter les objectifs de la convention. La manière dont les Parties mettront en œuvre la convention indiquera dans quelle direction s'est tourné le visage. Il ne sera possible de se prononcer qu'à ce moment-là.

134. Voir par exemple la Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif du 12 janvier 1998 [Document des Nations Unies UN-A/RES/52/164] ; la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme du 10 janvier 2000 [Document de l'ONU A/RES/54/49] ; la Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire du 14 septembre 2005 [Document de l'ONU A/RES/59/290]. En ce qui concerne les problèmes juridiques internationaux soulevés par le terrorisme en général, se reporter à Peter J. Van Krieken, « *Terrorism and the International Legal Order* », La Haye 2002.

135. En ce qui concerne les liens avec la récente Convention pour la répression des actes de terrorisme nucléaire (note 134) se reporter à Odette Jankowitsch-Prevor, « Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire » dans le *Bulletin de droit nucléaire* n° 76 (2005/2) p. 77 et seq.

136. Voir ci-dessus, Section 1.1.

137. Sections 3.3 et 4.5.

6. Responsabilité nucléaire

6.1. Révision des conventions de responsabilité civile nucléaire

À l'époque de l'accident de Tchernobyl, la Convention de Vienne de 1963 était en vigueur depuis 1977¹³⁸ et la Convention de Paris de 1960/1964/1982 depuis 1968 et 1985 respectivement¹³⁹. Or, le régime de responsabilité de ces conventions ne pouvait être utilisé pour indemniser les victimes. L'État où s'était produit l'accident, à savoir l'Union soviétique, n'était Partie à aucune des conventions et n'avait pas promulgué de législation nationale sur la responsabilité nucléaire¹⁴⁰. De ce fait, la première leçon que l'on peut tirer de l'accident est qu'il ne suffit pas d'instaurer un régime de responsabilité nucléaire. Des efforts politiques complémentaires sont indispensables pour convaincre les États de l'adopter. Il semble à ce jour que les États n'ont pas pleinement compris cette leçon car un régime mondial de la responsabilité civile nucléaire n'a pas encore été mis en place¹⁴¹.

L'accident a provoqué des dommages non seulement sur le territoire de l'État où il s'était produit et sur les territoires de ses voisins directs mais aussi dans des pays éloignés du lieu de l'accident¹⁴², de sorte qu'il a été à l'origine d'un débat mondial sur l'efficacité des dispositifs de responsabilité nucléaire en vigueur. Il en est rapidement ressorti que les conventions sur la responsabilité nucléaire et les législations nationales ne pouvaient remédier efficacement aux conséquences de l'accident à tous les égards. Des lacunes ont été mises en évidence, en particulier en ce qui concerne les dommages éloignés (portée territoriale des conventions) et le concept du dommage nucléaire, sans parler du montant des indemnisations prévues dans le cadre du régime en vigueur.

Des négociations ont eu lieu de 1988 à 2004 afin d'examiner l'expérience de Tchernobyl et de perfectionner, au besoin, le droit nucléaire international sur la responsabilité en conséquence. Dans un premier temps le Protocole commun a été rédigé et adopté en 1988 à Vienne¹⁴³ ; puis ont suivies la rédaction et l'adoption du Protocole d'amendement de la Convention de Vienne et de la Convention sur la réparation complémentaire des dommages nucléaires de 1989 à 1997 à Vienne¹⁴⁴ et enfin la rédaction et l'adoption des Protocoles d'amendement de la Convention de Paris et de la Convention complémentaire de Bruxelles de 1998 à 2004 à Paris¹⁴⁵.

138. Voir note 9 et sur le nombre des pays signataires le document de l'AIEA n° d'enregistrement 1277.

139. Voir note 11 et sur le nombre des pays signataires : www.nea.fr/html/law/paris-convention-ratification.html.

140. À l'époque de l'accident, la Convention de Vienne comptait neuf Parties et la Convention de Paris quatorze.

141. Aidan Thomson : « *The Regime of Governing Liability for Nuclear Accidents: Outstanding Problems and Future Perspectives* », in *Environmental Liability 5* (1997) p. 56. (58). L'auteur précise en 1997 qu'un régime de responsabilité véritable est pour l'instant difficile à trouver. Voir une analyse plus approfondie de cette question dans la section 6.6 ci-dessous.

142. Au sujet de l'ampleur des dommages économiques subis en Europe occidentale, lire: « L'accident de Tchernobyl – Dommage de nature économique et leur réparation en Europe occidentale » in *Bulletin de droit nucléaire* n° 39 (juin 1987) p. 58.

143. Voir note 6.

144. Voir notes 9 et 10.

145. Voir notes 11 et 12.

Les résultats de ces révisions ont été présentés et analysés dans de nombreuses enceintes et publications. Nous ne traiterons brièvement, dans cet article, que de quelques points essentiels et il faudra se reporter pour une étude plus approfondie aux publications correspondantes¹⁴⁶ et en particulier aux textes explicatifs officiels des conventions révisées¹⁴⁷.

Il nous faut toutefois souligner ici un élément parmi les résultats de la révision. L'examen général des conventions sur la responsabilité nucléaire en vigueur a comporté une étude approfondie des principes directeurs des conventions. Ces principes sont : la responsabilité sans faute (responsabilité objective¹⁴⁸), la responsabilité exclusive de l'exploitant d'une installation nucléaire (canalisation juridique de la responsabilité), la couverture financière obligatoire de la responsabilité de l'exploitant, la congruence de la responsabilité et de la couverture, la limitation de la responsabilité en montant et en durée, l'égalité de traitement de toutes les victimes, l'unité de juridiction. Les rédacteurs et les négociateurs ont décidé que l'accident de Tchernobyl ne demandait ni ne justifiait une modification des principes. Ils les ont donc confirmé, à une exception près toutefois. Ils ont permis que la Convention de Paris et la Convention de Vienne assurent une responsabilité illimitée¹⁴⁹. Il a fallu

-
146. Voir par exemple Vanda Lamm : « Le Protocole d'amendement de la Convention de Vienne de 1963 », *Bulletin de droit nucléaire* n° 61 (juin 1998) p. 7 ; Patrick Reyners, « Modernisation du régime de responsabilité civile pour les dommages nucléaires : Révision de la Convention de Vienne et la nouvelle Convention sur la réparation complémentaire des dommages nucléaires », in *Revue générale de Droit international public* 105 (1998) p. 747 ; Vedran Soljan : « *Modernization of the International Regime on Civil Liability for Nuclear Damage* », in *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 58 (1998) p. 733 ; Julia Schwartz, « *The Current Revision of the Paris Convention on Third Party Liability in the Field of Nuclear Energy and the Brussels Convention Supplementary to the Paris Convention* », in *Nuclear Law under the Sign of Safety and Confidence. Proceedings of the Nuclear Inter Jura 2001 in Budapest, Budapest 2002*, p. 171 ; Håkan Rustand, « *The Revision of the Paris/Brussels System: Important Improvements of the International Nuclear Liability Regime – Some Remarks* », in Pelzer (ed.), *Brennpunkte* (note 125) p. 133 ; Monika Hinteregger, Susanne Kissich, « *The Paris Convention 2004 – A New Nuclear Liability System for Europe* », in *Environmental Liability* 12 (2004) p. 116 ; Roland Dussart-Desart : « 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 » : « *An Overview of the Main Features of the Modernisation of the two Conventions* » – Un survol des principaux éléments de la modernisation des deux conventions, in *Nuclear Law Bulletin* n° 75 (2005/1) p. 7 ; Norbert Pelzer, « *Modernizing the International Regime Governing Nuclear Third Party Liability* », in *Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht* 3 (2005) p. 212. Voir en outre : « Réforme de la responsabilité civile nucléaire » – Compte rendu du Symposium de Budapest de 1999 organisé par l'OCDE/AEN en collaboration avec l'AIEA et la CE, Paris 2000, et le manuel exhaustif de Susanne Kissich : « *Internationales Atomhaftungsrecht: Anwendungsbereich und Haftungsprinzipien* », Baden-Baden 2004.
147. OCDE/AEN. « Révision de l'Exposé des motifs de la Convention de Paris » et nouvelle version de l'« Exposé des motifs de la Convention complémentaire de Bruxelles » (dont la rédaction n'a pas encore été finalisée et qui n'a pas encore été officiellement publiée) ; document de l'AIEA. « Convention de Vienne de 1997 relative à la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires et Convention de 1997 sur la réparation complémentaire des dommages nucléaires ». Textes explicatifs (version française in document de l'AIEA GOV/INF/2004/9-GC(48)/INF/5) ; les textes explicatifs existent également dans les autres langues officielles de l'AIEA : www.iaea.org/About/Policy/GC/GC48/Documents/gc48inf-5.pdf ; appelés ensuite dans ce texte « Textes explicatifs de Vienne ».
148. Selon la Convention de Vienne, ce type de responsabilité est dite « absolue », ce qui n'est pas complètement correct [article IV, paragraphe 1]. La « responsabilité absolue » est une notion qui ne permet aucune dispense, ce qui ne s'applique pas à la Convention de Vienne [voir article IV, paragraphe 3].
149. La Convention de Vienne, contrairement à la Convention de Paris, ne stipule jamais que la responsabilité en montant est limitée : « l'État où se trouve l'installation peut limiter la responsabilité de l'exploitant à

aussi modifier en conséquence le principe de congruence parce que, pour des raisons logiques, il est impossible d'avoir une couverture illimitée.

6.2. Dommages nucléaires transfrontières

Les accidents se traduisant par des dommages sur le territoire d'États autres que celui où s'est produit l'accident créent des problèmes juridiques pour le demandeur comme pour le défendant. Le conflit entre deux ou plusieurs systèmes juridiques exige que l'on décide quelle loi doit s'appliquer, quel tribunal est compétent pour recevoir les demandes d'indemnisation et comment faire exécuter les jugements¹⁵⁰. Quiconque a été impliqué dans un accident de circulation dans un pays étranger connaît les problèmes soulevés par ce type de situation¹⁵¹. Les accidents nucléaires dont les conséquences peuvent être très étendues et dont les victimes peuvent être très nombreuses multiplient les difficultés. Pour ces raisons, les Conventions de Paris et de Vienne contiennent, déjà dans leurs versions originales, des dispositions contraignantes sur le tribunal compétent, le droit applicable et l'exécution des jugements. En règle générale, ce sont les tribunaux de la Partie sur le territoire de laquelle l'accident s'est produit, qui sont compétents. Le droit du tribunal compétent sera appliqué et les jugements définitifs seront exécutés sur les territoires de toutes les Parties¹⁵². Une seule juridiction, à l'exclusion de toute autre, est déclarée compétente en vertu des conventions. Les dispositions des conventions sur le tribunal compétent font sans nul doute partie des dispositions qui, à elles seules, justifiaient la conclusion d'un accord sur l'indemnisation des dommages nucléaires. Seules les relations conventionnelles entre les États intéressés peuvent éliminer les incertitudes inhérentes au droit commun des conflits de lois.

un montant qui ne sera pas inférieur à ... « [article V, paragraphe 1]. Si l'État où se trouve l'installation n'a pas expressément limité la responsabilité, celle-ci est illimitée dans le cadre de la convention. Pierre Strohl, dans sa contribution au débat qui a eu lieu durant le Symposium de Budapest (note 146) p. 582, conclut que les principes de responsabilité y compris la limitation de la responsabilité en montant « sont inséparables ». On peut se demander si cette conclusion est justifiée, car elle ne correspond pas aux résultats de la révision qui permettait expressément une responsabilité illimitée. Le régime peut bien sûr être amélioré sans que l'on puisse y faire obstacle en déclarant simplement que l'ensemble des principes de responsabilité est inséparable, ce qui semble impliquer qu'il est impossible de faire varier les choses ; voir la réponse de l'auteur de cet article *ibidem* p. 583.

150. La pratique internationale fournit de nombreuses solutions qui ne contribuent pas à la sécurité juridique mais amènent les avocats à rechercher, à grands frais, le for le plus favorable. Ne serait-ce qu'en Europe, les possibilités sont multiples : l'approche la plus courante est le *lex loci delicti*, c'est-à-dire la loi de l'État où s'est produit l'accident ou la loi de l'État où le dommage a été subi. On a aussi le *lex fori* (loi du for ou du tribunal compétent), la règle de la « *double actionability* » ou règle d'applicabilité cumulative des lois, qui en quelque sorte combine la *lex loci delicti* et la *lex fori*, la règle « *du proper law of tort* », qui tient compte des particularités de chaque cas et enfin la loi choisie par les Parties. Voir sur ces questions les manuels généraux sur le droit des conflits (droit international privé).
151. Au sujet des problèmes pratiques liés à l'indemnisation des dommages nucléaires transfrontières, se reporter aux ateliers INEX (note 2) qui se sont déroulés à Paris en 2000 et à Bratislava en 2005. Pour l'atelier de 2000, voir OCDE/AEN, Indemnisation des dommages en cas d'accident nucléaire : compte rendu de l'atelier, Paris, France, 26-28 novembre 2000, Paris 2003 ; voir également l'évaluation de l'atelier dans le document de l'OCDE/AEN, Doc. NEA/CRPPH/INEX/2005/10 ; Julia Schwartz, « *Putting Theory into Practice: The INEX 2000 Workshop on the Indemnification of Nuclear Damage* », in Pelzer (ed.), *Brennpunkte* (note 125) p. 147. Le compte rendu de l'atelier de Bratislava n'a pas encore été publié.
152. Articles 13, 11, 14 de la Convention de Paris, articles XI, XII, VIII de la Convention de Vienne.

Les dispositions d'un traité ne valent, toutefois, que pour les personnes auxquelles elles s'appliquent. L'article 2 de la première Convention de Paris stipulait qu'elle ne s'appliquait ni aux accidents nucléaires survenus sur le territoire d'États non-contractants ni aux dommages subis sur ces territoires, sauf si la législation de la Partie contractante sur le territoire de laquelle est située l'installation nucléaire en a disposé autrement. En ce qui concerne le texte non révisé de la Convention de Vienne, la même restriction territoriale s'applique¹⁵³. Il en découle donc pour les États non-contractants que les avantages de la convention, y compris l'avantage d'une juridiction unique, ne s'appliquent pas et que les victimes ainsi que l'exploitant responsable ont à faire face aux difficultés rencontrées dans le cadre du droit international privé général.

Conformément à cette règle, les États de la Convention de Paris sont des États non-contractants vis-à-vis des États de la Convention de Vienne et vice versa. Il n'y a pas de liens entre les deux conventions. Déjà à l'origine, en 1968, à savoir à l'époque du Symposium de Monaco, on s'était rendu compte que cette situation pouvait entraîner de graves problèmes juridiques et pratiques¹⁵⁴. Les États ont, néanmoins, attendu l'accident de Tchernobyl pour réagir à cette situation : en 1988, ils ont adopté le Protocole commun afin d'établir un lien entre les deux conventions¹⁵⁵. Conformément au Protocole commun, les deux conventions accordent des avantages équivalents sur une base de réciprocité. Si un accident se produit dans un État Partie à la Convention de Vienne, les victimes dans un État Partie à la Convention de Paris seront traitées comme si elles étaient des victimes d'un État Partie à la Convention de Vienne, sachant que le même principe s'applique à la situation inverse¹⁵⁶. Ainsi, la restriction territoriale du champ d'application des conventions, conformément à l'article 2 de la Convention de Paris et à une interprétation correspondante de la Convention de Vienne, a été supprimée entre les Parties au Protocole commun. Cette solution résout les problèmes de relations entre les deux conventions en principe de manière satisfaisante. En effet, elle transforme deux conventions sur la responsabilité civile nucléaire distinctes en un régime de responsabilité nucléaire unifié. La triade formée par la Convention de Vienne, le Protocole commun et la Convention de Paris peut très bien être transformée en un régime général de la responsabilité civile nucléaire.

Le Protocole commun ne peut, bien sûr, étendre l'application des conventions aux États qui ne sont pas Parties à l'une de ces conventions. En effet, seule une modification officielle des conventions le permettrait. Les États ont réfléchi au problème lorsqu'ils ont révisé la Convention de Vienne et la

153. Voir Pelzer, « *Modernizing the International Regime* » (note 146) p. 214 et note 16 *ibidem*.

154. U.K. Nordenson, « Conflits juridiques résultant de l'application simultanée des Conventions de Paris et de Vienne pour des accidents nucléaires survenus en cours de transport de substances nucléaires », dans « La responsabilité civile et l'assurance en matière de transports maritimes de substances nucléaires » (Symposium de Monaco), OCDE, Paris ; 1969, p. 459 et suivantes.

155. Note 6. Le Protocole commun est entré en vigueur le 27 avril 1992 et compte à présent 24 Parties [Doc AIEA, n° d'enregistrement 1623].

156. Au sujet du Protocole commun, lire, en particulier, Otto von Busekist : « Le Protocole commun relatif à la Convention de Vienne et à la Convention de Paris: une passerelle entre les deux conventions sur la responsabilité civile pour les dommages nucléaires » ; *Bulletin de droit nucléaire* n° 43 (juin 1989) p. 10 et suivantes ; Patrick Reyners, Otto von Busekist : « *The Joint Protocol relating to the Application of the Vienna Convention and the Paris Convention – One Step towards the Necessary Modernisation of the International Nuclear Liability Regime* », in AIDN/INLA (ed.), *Nuclear Inter Jura'89 – Nuclear Law for the 1990's* – Tokyo 1989, *Proceedings*, Tokyo 1989 p. II-63 *et seq.*

Convention des Paris respectivement et ont ainsi décidé de supprimer les restrictions territoriales du champ d'application des conventions¹⁵⁷.

Selon l'article IA du texte révisé de la Convention de Vienne, la convention est applicable aux dommages nucléaires, quel que soit le lieu où ils sont subis [paragraphe 1]. Toutefois, la législation de l'État où se trouve l'installation peut exclure de l'application de la convention les dommages subis sur le territoire d'un État non-contractant ou dans toute zone maritime établie par cet État, à condition que cet État possède une installation nucléaire sur son territoire ou dans sa zone maritime et qu'il n'accorde pas d'avantages réciproques équivalents [paragraphe 2 et 3]. Les dommages subis dans des États non-contractants ne possédant pas d'installation nucléaire ne doivent pas être exclus de l'application de la convention.

La Convention de Paris révisée est structurée différemment mais n'a pas de différence majeure sur le fond. L'article 2 révisé de cette convention n'autorise pas l'application de la convention aux dommages indépendamment du lieu où ils sont subis mais énumère les cas où la convention s'applique. Ainsi, elle s'applique sans réserve aux Parties, aux pays non-contractants qui sont Parties à la Convention de Vienne et au Protocole commun, si l'État de l'exploitant responsable est également Partie au Protocole commun, ainsi qu'aux États non-contractants qui ne sont pas dotés d'installations nucléaires sur leur territoire ou dans leurs zones maritimes. Les États non-contractants dotés d'installations nucléaires ne sont couverts que s'ils ont établi une législation nucléaire qui offre des avantages équivalents sur une base de réciprocité et qui se fonde sur des principes identiques à ceux de la Convention de Paris. Dans ce dernier cas, la Convention de Paris fixe un seuil plus élevé pour l'accès des victimes au régime de la convention que la Convention de Vienne¹⁵⁸.

Les efforts entrepris après l'expérience de Tchernobyl en vue de faciliter les actions en réparation des victimes d'États non-contractants à la Convention contre l'exploitant responsable ont permis d'améliorer considérablement la position de ces victimes. Le Protocole commun est conçu pour assurer l'égalité de traitement aux victimes des États Parties à la Convention de Paris et de Vienne. La réforme des pratiques et des dispositions sur le champ d'application territorial a permis aux victimes de bénéficier de l'application des conventions, qu'elles soient résidentes dans un État Partie ou non à la Convention. Elles ont droit aux mêmes avantages que les victimes des États Parties à la Convention sous réserve que certaines conditions préalables soient remplies. Les difficultés et les incertitudes du droit commun des conflits de lois n'entravent plus l'indemnisation des dommages nucléaires.

157. Sur le champ d'application élargi voir Kissich (note 146) p. 232 et suivante ; Norbert Pelzer : « *The Geographical Scope of Application of the Revised Paris Convention and of the Revised Brussels Supplementary Convention* », in « Colloque sur la révision de la Convention de Paris et de la Convention complémentaire de Bruxelles sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire », organisée conjointement par le gouvernement français, l'OCDE/AEN et la section française de l'Association internationale du droit nucléaire (AIDN) le 11 février 2004, Paris 2004, 12 ; James Hamilton, « Accès des victimes au régime de réparation de la Convention de Vienne sur la responsabilité civile en matière de dommage nucléaire – la question du champ d'application géographique » ; Symposium de Budapest (note 145) p. 99 et suivantes. Voir également les autres auteurs cités dans la note 146 et les textes explicatifs mentionnés dans la note 147.

158. Cette disposition pourrait susciter des problèmes pour les victimes autrichiennes. L'Autriche, en effet, exploite toujours un réacteur de recherche nucléaire et est, de ce fait, un État nucléaire. Elle n'est Partie ni à la Convention de Vienne ni à celle de Paris et elle a promulgué une législation sur la responsabilité civile et nucléaire qui n'est pas fondée sur des principes identiques à ceux de la Convention de Paris (voir note 64).

Pourtant, la situation des victimes d'États non-contractants n'est pas parfaite. Même si le Protocole commun crée des relations conventionnelles entre les États Parties à la Convention de Vienne et les États Parties à la Convention de Paris, qui imposent l'égalité de traitement de toutes les victimes, les nouvelles dispositions sur la portée territoriale sont en fait une proposition unilatérale des États Parties à la Convention qui n'est une obligation contraignante que pour eux. Les victimes des États non-contractants peuvent choisir ou non de l'utiliser. Elles peuvent préférer saisir les tribunaux de leur pays dans le cadre du droit national plutôt que des tribunaux désignés par les conventions. Dans ce cas, on revient au régime de droit commun des conflits de lois dont l'issue est souvent imprévisible. Il s'ensuit que la révision du concept de la portée territoriale ne peut remplacer les relations conventionnelles.

6.3. *Le concept de dommage*

Les Conventions de Paris et de Vienne, dans leurs versions originales, couvrent tout décès, tout dommage aux personnes, toute perte de biens ou tout dommage aux biens, qui provient ou résulte des propriétés radioactives¹⁵⁹. Ce concept correspond au concept classique du dommage couvert par les codes civils généraux. L'accident de Tchernobyl a mis en évidence d'autres types de dommages qui étaient déjà bien connus dans d'autres domaines du droit comme les dommages à l'environnement. On avait aussi pu constater que les pertes économiques, et notamment les pertes purement économiques, représentaient un volet majeur des dommages nucléaires et risquaient peut-être de ne pouvoir être rangées dans tous les cas dans la catégorie des dommages à la propriété : perte de chiffre d'affaire des laiteries, des grossistes et des détaillants en fruits et légumes ou de l'industrie du tourisme ; impossibilité de faire paître le bétail ; impossibilité pour les chasseurs de vendre leur gibier ; obligation de retirer le sable dans les aires de jeu. En outre, le coût des mesures préventives ne peut être remboursé que si celles-ci sont adoptées après l'accident nucléaire et non si elles ont réussi à l'empêcher¹⁶⁰.

La modification du concept de dommage nucléaire est destinée à en saisir la portée élargie. Le résultat de cette modification est, toutefois, un compromis. Dans quelle mesure un dommage à l'environnement doit-il être indemnisé ? Voilà la question qui se pose. D'un côté, la tendance populaire compréhensible est d'exiger que le pollueur remette autant que possible l'environnement endommagé dans son état d'origine mais, d'un autre côté, il existe des principes fondamentaux de responsabilité civile qui ne sauraient être abandonnés sans modifier le caractère de la responsabilité civile. Le droit de la responsabilité nucléaire est fondé sur un dommage individualisé, et il exige que l'objet qui est endommagé soit bien défini. Qui sera autorisé à demander réparation pour un dommage à l'environnement au titre de la responsabilité civile ? Quelle définition doit-on donner à l'environnement surtout si l'on considère que de grandes portions dudit « environnement », comme les forêts, les prairies, les champs et les eaux continentales, appartiennent à des propriétaires privés ou des entités publiques ? Si un environnement dégradé ne peut être remis en état, comment peut-on exprimer des dommages environnementaux en termes monétaires ?

159. Article I, paragraphe 1 (k)(i) de la Convention de Vienne de 1963. La Convention de Paris de 1960 ne donne aucune définition formelle des dommages nucléaires. Les dommages indemnisables peuvent être extrapolables de l'article 3 et sont identiques à ceux de la Convention de Vienne. La Convention de Vienne dans son article I, paragraphe 1 (k) (ii), laisse toute latitude à la législation de l'État où se trouve l'installation de couvrir tout autre perte ou dommage. Ce type de clause de grande portée et fourre-tout n'existe pas dans la Convention de Paris.

160. Cette leçon aurait déjà pu être tirée de l'accident de Three Mile Island en 1979.

Enfin, en ce qui concerne les pertes économiques, il convient de se demander aussi jusqu'à quel point elles seront indemnisées. De toute évidence, il n'est pas raisonnable de penser que toute perte économique éloignée pourra être récupérée. La jurisprudence et la doctrine se penchent sur cette question depuis fort longtemps et parviendront à trouver des solutions appropriées, mais les rédacteurs des protocoles d'amendement devaient ne pas oublier que les conventions sont également conçues pour faire progresser l'harmonisation internationale. Cet objectif exige une limitation de la liberté nationale de définition du niveau de réparation.

En dépit de son caractère de compromis, la rédaction de la définition de « dommage nucléaire » a donné des résultats remarquables [article I, paragraphe 1(k) de la Convention de Vienne ; article I, paragraphe a(vii) de la Convention de Paris]. Cette nouvelle rédaction aborde, en particulier, le concept de dommage à l'environnement d'une façon qui limite sa définition vague et donne en même temps une protection suffisante. Il en va de même des dommages économiques. La définition ajoute aux catégories habituelles du dommage, comme « dommage corporel » et « dommage matériel », un certain nombre de nouvelles catégories énumérées en dessous de la phrase introductive qui dit que : « ... et, pour chacune des catégories suivantes, dans la mesure déterminée par le droit du tribunal compétent – ... ». Cette phrase donne des orientations claires aux Parties : elles sont tenues d'intégrer ces dommages dans leur législation d'application, mais elles sont libres d'en choisir le niveau d'indemnisation.

Ce nouveau concept de dommage englobe aussi les coûts des mesures préventives dans la catégorie des dommages pouvant donner lieu à réparation. Sont compris les coûts des mesures adoptées après l'accident nucléaire pour atténuer ses conséquences et les coûts des mesures mises en œuvre pour prévenir un accident nucléaire dans le cas d'une menace grave et imminente de dommage¹⁶¹.

Il est inutile, dans le cadre de cet article, d'approfondir l'analyse sur le concept du dommage. Il suffit de citer la littérature juridique qui lui est consacrée, quoique, pour l'instant, les textes sur ce sujet soient peu nombreux mais importants¹⁶². En particulier, il est essentiel pour le bon fonctionnement du Protocole commun que les définitions données dans les Conventions de Vienne et de Paris soient identiques à une exception près. La Convention de Paris ne comporte pas la catégorie de dommages figurant dans la Convention de Vienne à l'alinéa (vii) : « ...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... ». Les rédacteurs du texte modifié de la Convention de Paris n'ont pas jugé utile d'adopter cette clause fourre-tout car cette catégorie de dommages était déjà couverte par les autres rubriques de la disposition. En outre, la référence au droit national général de la responsabilité civile élargit la notion de dommage d'une manière qui risque de compromettre

161. Les deux Conventions n'ont pas la même approche systématique mais cette différence ne constitue pas, toutefois, une différence de fond. Alors que la Convention de Vienne considère que la menace est également un accident nucléaire [article I paragraphe 1 (k vi) (l) (n)], la Convention de Paris intègre la menace dans la définition des mesures préventives [Article 1 paragraphe a (vii 6) (ix) (i)].

162. Vedran Soljan : « La nouvelle définition du dommage nucléaire selon le Protocole d'amendement de 1997 de la Convention de Vienne de 1963 relative à la responsabilité civile des dommages nucléaires », in Réforme de la responsabilité civile nucléaire, Symposium de Budapest (note 146) p. 59 ; Torben Melchior : « *The Definition of Nuclear Damage, in Colloquium on Modernising* » (note 157) 7 p. ; Fiona Wagstaff : « *The Concept of Nuclear Damage in the Revised Paris Convention* », in Pelzer (ed.), *Internationalisierung* (note 70) p. 197 ; Textes explicatifs de la Convention de Vienne (note 147) Section II (3). Voir également les auteurs cités dans la note 146.

l'harmonisation internationale et ne correspondrait pas aux montants limités d'indemnisation disponibles¹⁶³.

6.4. *Montants de la responsabilité*

Déjà avant l'accident de Tchernobyl, le public portait un jugement extrêmement critique sur les montants de la responsabilité prévus par les conventions et les législations nationales. L'accident a confirmé son inquiétude. Il est vrai que ces montants ne sont pas véritablement impressionnants dans la plupart des États et semblent loin d'être adaptés au risque nucléaire. Ils s'échelonnent, en effet, de moins de 50 millions à 10 milliards de dollars (USD), et seuls quatre pays ne limitent pas la responsabilité de l'exploitant en montant mais prévoient une couverture financière limitée de cette responsabilité¹⁶⁴. Toute limitation est, de toute évidence, arbitraire. Les plafonds sont la plupart du temps liés et conformes à la capacité du secteur des assurances de couvrir la responsabilité, qui découle du principe de congruence. Cette interdépendance est certainement économiquement raisonnable mais n'est pas valable pour fixer le niveau de responsabilité. La responsabilité, en principe, doit être fondée sur le risque associé à l'activité. Toutefois, si le risque nucléaire théorique, si l'ampleur des dommages de Tchernobyl servaient de base pour fixer les plafonds de responsabilité ou de couverture, qui serait prêt à exploiter une centrale nucléaire ?

Or, nous sommes confrontés ici à un malentendu courant, selon lequel la responsabilité civile doit couvrir la totalité du risque associé à l'activité. D'un point de vue théorique, cette vision des choses peut être correcte. Mais il faut examiner de plus près le risque correspondant. Le risque nucléaire potentiel, ou plus concrètement, les conséquences d'un accident du type de celui de Tchernobyl, correspondent à une catastrophe nationale ou même internationale. Le droit de la responsabilité civile n'est pas conçu pour les catastrophes. Les désastres naturels et autres ne peuvent être entièrement couverts par la responsabilité civile. Dans tous les domaines de la responsabilité, en particulier en ce qui concerne la responsabilité pour les accidents majeurs touchant de larges populations, il existe des niveaux de responsabilité qui ne sont pas couverts par les assurances ou d'autres actifs de la personne responsable. La responsabilité s'arrête à ces niveaux : *Ultra vires nemo obligatur*. Lorsqu'une inondation, une averse de grêle ou un séisme se produisent, ce sont les États qui indemnisent les victimes. La même règle doit s'appliquer en cas de désastre provoqué par l'homme. L'État où se trouve l'installation est responsable de la mise en place de procédures d'autorisation et de contrôle adéquates pour éviter ces accidents. Il partage, donc, la responsabilité de la sûreté de l'exploitation avec l'exploitant, même si l'exploitant reste le principal responsable¹⁶⁵. En cas de catastrophe nucléaire, ce serait la mission et le devoir de l'État où se trouve l'installation de prendre la relève, les moyens du pollueur une fois épuisés¹⁶⁶. De ce fait, les plafonds de la responsabilité, le cas

163. Voir sur ce point les textes explicatifs de la Convention de Vienne (note 147) Section II (3) (b), et en particulier la note 113 *ibidem*.

164. Une responsabilité illimitée existe en Autriche, en Allemagne, au Japon et en Suisse. La Finlande et la Suède prévoient d'introduire une responsabilité illimitée au moment de la ratification du Protocole d'amendement de 2004 à la Convention de Paris.

165. Voir articles 7 à 9 de la Convention sur la sûreté nucléaire (note 7).

166. Voir pour une analyse plus détaillée Norbert Pelzer : « Le point sur l'avenir du droit de la responsabilité civile nucléaire », in Symposium de Budapest (note 146) p. 421 (445-448) [également reproduit dans : *Energy & Natural Resources Law* 17 (1999) p. 332] ; Roman Herzog : « Discours d'ouverture lors du Symposium sur la responsabilité civile nucléaire et l'assurance – Bilan et perspectives », tenu à Munich du 10 au 14 septembre 1984, dans *Bulletin de droit nucléaire* n° 34 (décembre 1984) p. 57 ; également : Pelzer, *Modernizing* (note 146) p. 215.

échéant, n'ont pas à être relevés au niveau des dommages pouvant être provoqués par une catastrophe. Les montants de la responsabilité doivent couvrir tout événement en deçà de la catastrophe. En fixant les montants de la responsabilité ou de la couverture, les législateurs peuvent mettre en balance le risque de l'activité avec entre autres les facteurs économiques et sociaux associés à l'activité. Si on les considère sous cet angle, les montants n'ont pour ainsi dire aucune importance à condition que les États ne se dérobent pas à leurs obligations d'assurer l'indemnisation des victimes si les dommages dépassent le montant de la responsabilité ou de la couverture de l'exploitant responsable¹⁶⁷.

Les Conventions révisées de Paris et de Vienne fixent des montants minimums contraignants. Le montant ainsi fixé par la Convention de Paris est de 700 millions d'euros (EUR) ; le montant fixé par la Convention de Vienne est de 300 millions de droits de tirage spéciaux (DTS) du Fonds monétaire international¹⁶⁸. Le concept de montant minimum laisse entendre un accroissement du montant, le cas échéant, ou même la création d'une responsabilité illimitée. En cas de responsabilité illimitée, la garantie financière sera fixée à un montant au moins égal au montant minimum de la responsabilité défini par les Conventions¹⁶⁹. Ces nouveaux montants constituent une augmentation considérable du niveau de la responsabilité et peuvent être mis à l'actif de la révision. Cela est particulièrement vrai de la Convention de Vienne qui a une couverture mondiale avec des États aux régimes politiques, économiques et sociaux différents qui ont accepté sa révision¹⁷⁰. Le montant minimum plus élevé fixé par la Convention de Paris révisée s'explique certainement par la nature des négociations qui, contrairement aux négociations de la Convention de Vienne¹⁷¹, étaient réservées aux seules Parties contractantes jouissant du même niveau politique, économique et social¹⁷².

-
167. En cas de catastrophe, il convient de résoudre le problème de la répartition des montants disponibles. Les législations nationales contiennent souvent des dispositions à ce sujet. Soit elles confient au gouvernement le soin de prendre les mesures appropriées ou elles prévoient des dispositifs spéciaux pour ce type de dommage. Pour ce dernier cas, se reporter à Nathalie Horbach, « *Nuclear Damage under the Dutch Nuclear Liability Law* », in Pelzer (ed.), *Internationalisierung* (note 70) p. 213 (p. 222 à 228) ; pour les États-Unis, voir : « Rapport au Congrès de la Commission présidentielle sur les catastrophes nucléaires », 2 tomes. Washington, D.C. 1990 ; Canada : deuxième partie (sections 18 à 32) Loi sur la responsabilité nucléaire de 1970 telle que modifiée (RSC 1970 ch. 29, 1985 ch. N-28).
168. L'article 7 paragraphe a de la Convention de Paris. Article V paragraphe 1 (a) de la Convention de Vienne. DTS 300 millions correspondent approximativement à EUR 355 millions.
169. Article VII paragraphe 1 (a) de la Convention de Vienne, article 10 paragraphe b de la Convention de Paris.
170. Le Protocole d'amendement de la Convention de Vienne relative à la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires a été adopté par une Conférence diplomatique organisée à cet effet, qui s'est tenue du 8 au 12 septembre 1997. Le 12 septembre 1997, 64 États ont voté pour, un État a voté contre et 2 se sont abstenus sur les 65 États présents qui ont voté [*Final Act* Doc. AIEA GOV/INF/822-GC(41)/INF/13 ; Doc. AIEA NL/DC/SR:1-5] ; sur l'historique de la rédaction, se reporter aux textes explicatifs de la Convention de Vienne (note 147) section I.6.
171. Sur les 65 États qui étaient présents et ont voté à la Conférence diplomatique, 21 étaient Parties à la Convention de Vienne (voir référence de la note 170).
172. Acte final de la Conférence sur l'amendement de la Convention de Paris et de la Convention complémentaire de Bruxelles, Paris, 12 février 2004 ainsi que les textes sur les Protocoles d'amendement, une recommandation sur l'application du principe de réciprocité au Fonds d'indemnisation des dommages nucléaires et un rapport explicatif des représentants des Parties contractantes sur la révision de la Convention de Paris et de la Convention complémentaire de Bruxelles. Seize États ont participé à la Conférence.

6.5. Réparation complémentaire des dommages nucléaires

En vue d'augmenter les montants des réparations pour les dommages nucléaires, les États, parallèlement à leurs efforts d'amélioration des dispositifs fondamentaux régissant la responsabilité nucléaire, se sont penchés sur la possibilité d'une indemnisation internationale complémentaire par des fonds publics.

La notion de réparations complémentaires internationales n'est pas évidente. Même si les États où se trouvent les installations sont responsables de la sûreté des activités nucléaires réalisées sous leur juridiction et, de ce fait, peuvent être tenus responsables des dommages dépassant la responsabilité de l'exploitant¹⁷³, cette argumentation ne s'applique qu'à l'État où se trouve l'installation responsable. Comme on a pu l'écrire « Le fondement de l'intervention : solidarité et non responsabilité¹⁷⁴ ». Cette affirmation est juste. Elle est de toute évidence valable pour les États dotés d'un parc électronucléaire. Les États, en revanche, qui n'utilisent pas l'énergie nucléaire et encore plus les États opposés à l'utilisation de l'énergie nucléaire pourraient bien refuser de se montrer solidaires avec les États dotés de parcs électronucléaires. Néanmoins, on ne leur demande pas d'approuver les programmes nucléaires. Pour des raisons humanitaires, on leur demande de se montrer solidaires avec les victimes d'un accident nucléaire¹⁷⁵. En outre, si les victimes d'un accident nucléaire majeur ne sont pas indemnisées, la région, où le pays, concernée peut être politiquement déstabilisée, ce qui n'est de l'intérêt de personne. Il semble, donc, qu'il existe des arguments extrêmement valables en faveur de la mise en place d'un régime international de financement complémentaire dans le but d'indemniser les dommages nucléaires.

En plus du dispositif de la Convention de Paris, la Convention de Bruxelles complémentaire à la Convention de Paris¹⁷⁶ prévoit des réparations complémentaires. Le Protocole d'amendement de la Convention complémentaire de Bruxelles conserve la structure originale de la convention intacte. Il ne modifie pas le système à trois tranches d'indemnisation : fonds de l'exploitant plus fonds publics alloués par l'État sur le territoire duquel se trouve l'installation plus fonds internationaux alloués par toutes les Parties contractantes¹⁷⁷. Alors que la convention originale garantissait une indemnisation d'un montant maximum de DTS 300 millions¹⁷⁸, la convention révisée augmente le montant total à EUR 1 500 millions. Ce montant se décomposera en trois tranches : à concurrence d'un montant au moins égal à EUR 700 millions au moyen des fonds de l'exploitant, entre ce montant et EUR 1 200 millions au moyen de fonds publics alloués par l'État sur le territoire duquel est située

173. Voir ci-dessus section 6.4.

174. Dussart-Desart (note 146) p. 28.

175. Les États n'hésitent pas à offrir leur aide à des populations souffrant de la famine même si cette famine est provoquée par des gouvernements que les États désapprouvent.

176. Note 12. On trouvera un Exposé des motifs semi-officiel de la Convention dans le texte de A. Bette *et al.* intitulé « La réparation des dommages nucléaires en Europe », Bruxelles 1965.

177. Article 3 paragraphe b de la Convention complémentaire de Bruxelles.

178. À concurrence d'un montant au moins égal à DTS 5 millions au moyen des fonds de l'exploitant, entre ce montant et DTS 175 millions au moyen de fonds publics alloués par l'État sur le territoire duquel est située l'installation nucléaire de l'exploitant, entre DTS 175 millions et DTS 300 millions au moyen de fonds publics alloués par toutes les Parties contractantes.

l'installation de l'exploitant, entre EUR 1 200 millions et EUR 1 500 millions au moyen de fonds alloués par l'ensemble des Parties contractantes¹⁷⁹.

Quatre autres points méritent d'être soulignés.

Étant donné que la première tranche, à savoir celle de l'exploitant, est un montant minimum, la deuxième tranche, c'est-à-dire celle de l'État sur le territoire duquel se trouve l'installation, peut être entièrement couverte par les sommes dues par l'exploitant si la législation nationale fixe la responsabilité de l'exploitant à un montant supérieur à EUR 700 millions ou déclare sa responsabilité illimitée. Cette augmentation est souhaitable dans la mesure où elle renforce le principe du pollueur-payeur.

L'article 9, paragraphe c, de la convention stipule que la tranche des fonds internationaux de EUR 300 millions ne sera versée qu'une fois les première et seconde tranches (EUR 1 200 millions) atteintes, qu'il reste ou non des fonds de l'exploitant ou que la responsabilité de l'exploitant ne soit pas limitée en montant. Les fonds restants de l'exploitant peuvent être répartis si nécessaire après épuisement du montant total défini par la Convention. Cette disposition remplace la solution dite du transfert de charge, qui revenait au fond à pénaliser les Parties, qui, pour l'intérêt des victimes, définissaient des montants élevés de responsabilité ou une responsabilité illimitée¹⁸⁰.

La formule de calcul des contributions à la troisième tranche a été modifiée [article 12]. Dans la convention, la formule est définie à concurrence de 50 % sur la base du produit national brut (PNB) et à concurrence de 50 % sur la base de la puissance thermique des réacteurs situés sur le territoire de l'État où se trouve l'installation. La nouvelle formule modifie le rapport entre le produit intérieur brut (PIB) et la puissance thermique à 35 % et 65 % respectivement, attribuant ainsi à la puissance thermique, c'est-à-dire celle qui représente le risque, un poids plus fort¹⁸¹.

Dans la convention initiale, les trois tranches étaient fixes ; un changement des Parties n'avait aucune incidence sur la troisième tranche. Selon l'article 3 paragraphe b (iii) remanié et le nouvel article 12bis, la troisième tranche est variable. Cette troisième tranche augmentera en cas d'adhésion de nouvelles Parties. En revanche, elle ne diminuera pas si des États actuellement Parties à la Convention décidaient de s'en retirer.

La Convention de Bruxelles révisée contribue à une amélioration considérable du régime international de réparation des dommages nucléaires. Bien qu'elle ne soit ouverte qu'aux États Parties à la Convention de Paris¹⁸² et ne peut être ouverte à des États Parties à la Convention de Vienne, elle peut néanmoins servir d'exemple de réussite à d'autres régions du monde.

179. Les fonds internationaux seront calculés à l'aide de la formule indiquée dans l'article 12 de la Convention.

180. La solution du « transfert de charge » ne permettait de mobiliser la troisième tranche qu'après utilisation de la totalité des ressources de l'exploitant. Voir la Recommandation du Conseil de l'OCDE du 26 novembre 1992 [Document de l'OCDE C(92)166/Final]. Voir également le Document de l'OCDE/AEN NEA/NLC/DOC(2005)2.

181. Voir sur ce point Dussart-Desart (note 146) p. 29.

182. La Convention compte douze Parties (voir www.nea.fr/html/law/brussels-convention-ratification.html). À l'exception de la Grèce, du Portugal et de la Turquie, toutes les Parties à la Convention de Paris sont Parties à la Convention complémentaire de Bruxelles.

Il n'existait pas d'autre instrument juridique d'indemnisation venant compléter l'indemnisation prévue aux termes de la Convention de Vienne. En préparant et négociant la révision de la Convention de Vienne, les représentants des États avaient l'intention, dès le départ, d'établir un régime correspondant à celui des Conventions de Paris et de Bruxelles. Les négociations se sont révélées difficiles et ont semblé, longtemps, être vouées à l'échec. La délégation américaine a apporté une contribution décisive lorsqu'elle a soumis le projet de « Convention-cadre¹⁸³ ». Ce projet a servi de base à la rédaction de la Convention sur la réparation complémentaire des dommages nucléaires¹⁸⁴.

Cette convention représente une innovation. Contrairement à la Convention complémentaire de Bruxelles qui est accessoire à la Convention de Paris, la Convention sur la réparation complémentaire des dommages nucléaires ne l'est pas à la Convention de Vienne. Il s'agit en fait d'un instrument « autonome » conçu pour compléter soit la Convention de Vienne ou la Convention de Paris ou encore la législation nationale sur la responsabilité nucléaire à condition que cette dernière soit conforme aux principes de responsabilité qui sont énoncés dans une annexe à la convention. Ces principes ont été empruntés aux Conventions de Paris et de Vienne. Cette démarche innovante a pour but de faciliter l'adhésion des États à la convention et ainsi de créer un régime de responsabilité nucléaire à l'échelle mondiale¹⁸⁵.

De ce fait, cette Convention ne se contente pas de prévoir une réparation complémentaire des dommages subis par les victimes en sus des indemnités à la charge de l'exploitant responsable. Le corps de la convention avec l'annexe établit un régime de responsabilité fondamentale, qui lui est propre et qui a la même portée que les conventions de Paris et de Vienne. Les États qui ne sont pas Parties à la Convention de Paris ou à la Convention de Vienne peuvent conserver leur régime national de responsabilité nucléaire à condition qu'il soit conforme aux principes énoncés dans l'Annexe. Les États n'ayant pas promulgué de législation sur la responsabilité nucléaire ne sont pas contraints d'adhérer également à la Convention de Paris ou à la Convention de Vienne et peuvent rédiger une législation nationale fondée sur l'annexe.

La Convention sur la réparation complémentaire prévoit deux tranches d'indemnisation [article II paragraphe 1] : l'État où se trouve l'installation alloue DTS 300 millions ou un montant supérieur ; au-delà du montant ainsi fixé, les Parties contractantes allouent des fonds publics selon la clé de répartition prévue à l'article IV. Cette formule est compliquée. Elle consiste en deux calculs : le premier est fondé sur la puissance nucléaire installée des parties respectives¹⁸⁶ et le second est fondé

183. On trouvera l'historique de la rédaction dans les textes explicatifs de Vienne (note 147), section III.2, en particulier dans les notes 192 et 198.

184. Note 10.

185. Sur cette Convention voir : 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 », in *Bulletin de droit nucléaire* n° 61 (juin 1998) p. 25 ; Vladimir Boulanenkov : « Présentation des caractéristiques fondamentales de la Convention sur la réparation complémentaire des dommages nucléaires », *Symposium de Budapest* (note 146), p.161 ; Steven McIntosh : « Nécessité de mettre en œuvre le nouveau régime global de responsabilité civile nucléaire », *Symposium de Budapest* (note 146) p. 185 ; Ben McRae : « Aperçu de la Convention sur la réparation complémentaire », *Symposium de Budapest* (note 146) p. 171 ; David Kremen : « *Transboundary Damage – Carpe Solutionem* », in *Nuclear Inter Jura 1999 Biennial Congress. Proceedings*, Washington, D.C. 1999, p. 273. Voir également les articles de Reyners et Soljan mentionnés dans la note 146. Voir en outre les textes explicatifs de Vienne (note 147), section III.

186. La clé de répartition est, pour chaque réacteur situé sur le territoire de la Partie contractante, une unité par megawatt de puissance thermique multipliée par DTS 300 [articles IV paragraphe 1 (a) (i), paragraphe 2, I (j)].

sur le barème des contributions de l'Organisation des Nations Unies¹⁸⁷. Du fait de cette méthode de calcul, on estime que plus de 90 % de la deuxième tranche seront versés par les États dotés d'installations nucléaires. Pour attirer les États dotés de grands programmes électronucléaires l'article IV paragraphe 1 (c) prévoit de plafonner les contributions. La deuxième tranche est illimitée et sa taille dépend du nombre de Parties (dotées de programmes électronucléaires en premier lieu). Si tous les États nucléaires adoptent la convention, le montant de la deuxième tranche dépassera quelque peu les DTS 300 millions¹⁸⁸.

En ce qui concerne l'affectation de la tranche internationale des fonds d'indemnisation, l'article 11 paragraphe 1 de la convention prévoit une répartition des fonds : 50 % des fonds sont alloués pour le règlement des demandes en réparation du dommage nucléaire subi dans l'État où se trouve l'installation et hors de cet État, les autres 50 % sont réservés au règlement des demandes en réparation du dommage nucléaire subi hors du territoire de l'État où se trouve l'installation dans la mesure où il n'est pas réparé dans le cadre de la première tranche. On a dit que cette disposition reflétait l'importance que la communauté internationale attachait à l'indemnisation des dommages transfrontières et qu'elle incite ainsi les États ne disposant pas d'installations nucléaires à adhérer à la convention de même qu'elle incite les États possédant des installations à fournir des montants de réparation supérieurs aux montants minimums de DTS 300 millions¹⁸⁹. Cette vision des choses a un intérêt. Un argument complémentaire peut venir à son appui : étant donné l'État où se trouve l'installation pose un risque nucléaire, il est de son devoir avant tout d'assurer les réparations. Cela est d'autant plus vrai que les victimes sur le territoire de l'État où se trouve l'installation absorberont, au détriment des victimes qui se trouvent sur un territoire extérieur à cet État, la plus grande partie des fonds d'indemnisation parce qu'ils vivent à proximité de l'installation où a eu lieu l'accident et qu'ils subissent des dommages supérieurs aux autres. La répartition des fonds internationaux garantira qu'il restera de l'argent pour indemniser les dommages transfrontières¹⁹⁰. Les adversaires de ce concept ont fait valoir qu'il donnait naissance à deux catégories de victimes, et qu'il était donc discriminatoire car en fait une victime est une victime¹⁹¹.

187. Article IV paragraphe 1 (ii). Sur le barème des contributions de l'Organisation des Nations Unies voir Wilfried Koschorreck, « Contributions, System of », in Wolfrum/Philipp (eds.) (note 26) p. 356 *et seq.*

188. Voir pour plus de détails, les textes explicatifs de Vienne (note 147) Section III 6 (b) ; McRae : « La Convention sur la réparation » (note 185) p. 30.

189. McRae : « Convention sur la réparation » (note 185) p. 30 et 31. Selon l'article XI paragraphe 2, si une Partie contractante, conformément à l'alinéa 1 (a) de l'article III a alloué un montant au moins égal à DTS 600 millions dans le cadre de la première tranche, il n'y a pas de répartition des fonds.

190. La même situation se produit dans certains scénarios concernant les transports. En cas de transit, l'État traversé doit donner son autorisation au transport et prendre en charge la responsabilité pour la sûreté du transport. En cas d'accident nucléaire, les victimes se trouvant dans le voisinage bénéficieront de la plus grande partie des fonds prévus pour la réparation. Mais étant donné que l'accident s'est produit en dehors de l'État où se trouve l'installation – qui n'a strictement aucune influence sur la sûreté du transport – les victimes de l'État traversé bénéficieront de l'alinéa de l'article XI. Cela ne semble pas justifié et il semble que la convention est mal équilibrée à cet égard.

191. Au moment de la ratification de la convention, il sera difficile pour les États où se trouvent les installations de « vendre » la convention à leurs Parlements parce qu'ils devront expliquer que les victimes dans les autres pays sont prioritaires sur les victimes nationales. Cela s'applique en particulier aux pays de zones à forte intensité de population où l'État voisin privilégié peut être proche de l'installation, comme cela arrive en Europe « ...une discrimination difficile à justifier auprès de leurs Parlements nationaux ». [Dussart-Desart (note 146) p. 32].

D'un point de vue juridique, l'alinéa 1 de l'article XI n'est pas incompatible avec l'impératif d'égalité de traitement des victimes. L'alinéa 2(b) de l'article III subordonne expressément la règle de l'égalité de traitement à la disposition sur la portée territoriale de l'article V et à la disposition concernant l'attribution des fonds de l'alinéa 1(b) de l'article XI.¹⁹² Mais, comme le concept de financement complémentaire international repose sur la solidarité pour des raisons humanitaires, il est tout à fait possible de conclure que l'attribution de fonds implique une discrimination des victimes qui touche au fondement du régime, en particulier si le concept est utilisé pour exercer une pression sur les États où se situent les installations dans le but d'accroître les montants de réparation.

Indépendamment de ces concepts délicats, la Convention sur la réparation complémentaire marque un progrès majeur vers l'élaboration d'une législation sur la responsabilité nucléaire universellement harmonisée. Son principal avantage est son caractère autonome. Il s'agit là d'une démarche tout à fait nouvelle. Un traité international mettant en œuvre cette démarche peut remplacer les instruments du type du Protocole commun dont la portée est axée sur certaines conventions ; il peut englober tous les instruments y compris les législations nationales assorties de réserves¹⁹³. Il peut donc servir de fondement à un régime global.

6.6. *Évaluation du régime de responsabilité*

La responsabilité nucléaire est le domaine du droit nucléaire qui est peut-être le plus complexe. La révision effectuée a permis d'ajouter d'importants éléments d'amélioration à ce droit. En fait, le droit international de la responsabilité nucléaire a atteint un niveau de perfection jusque là inégalé¹⁹⁴.

Les grands principes de la responsabilité nucléaire ont été confirmés, ce qui a contribué à créer une sécurité juridique. Ils forment le principal pilier du régime mondial de la responsabilité. Les restrictions territoriales à l'application des conventions sur la responsabilité ont été abandonnées, facilitant ainsi le dépôt des demandes en réparation des victimes dans les États non-contractants¹⁹⁵. Le concept de dommages dans la convention révisée a une portée plus large sans, toutefois, couvrir des dommages trop éloignés. En particulier, il comprend des dommages bien définis à l'environnement et les coûts des mesures de prévention¹⁹⁶. Les montants de la responsabilité ont été considérablement accrus. La responsabilité illimitée est à présent une forme expressément admise de responsabilité¹⁹⁷. Elle remplacera probablement, dans un avenir prévisible, la responsabilité qui est limitée en montant et qui est aujourd'hui déjà un vestige du début de l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire lorsque l'industrie nucléaire avait besoin d'être encouragée. Le régime international de réparation

192. Voir sur cette question une analyse plus détaillée dans les textes explicatifs de Vienne (note 147) Section III 7.

193. Voir la disposition sur la règle en cas de conflit des lois dans l'article XIV de la convention.

194. Voir le résumé de la révision de la Convention de Paris qui, *mutatis mutandis*, s'applique également à la révision de la Convention de Vienne, dans l'article de Julia Schwartz : « Responsabilité civile nucléaire et indemnisation des dommages nucléaires : révision de la Convention de Paris et de la Convention complémentaire de Bruxelles » dans : AEN Infos 21-1 (2003), p. 8 à 11.

195. Convention de Paris : article 2 ; Convention de Vienne : article IA ; Convention sur la réparation complémentaire : article V.

196. Convention de Paris : alinéa a (vii-x) de l'article 1 ; Convention de Vienne : alinéa 1 (k-o) de l'article I ; Convention sur la réparation complémentaire : article I f-h.

197. Convention de Paris : articles 7, 10 ; Convention de Vienne : articles V, VII ; Convention sur la réparation complémentaire : alinéa 1 (a) (i) de l'article III, annexe articles 4, 5.

complémentaire en vigueur a été révisé et garantit à présent des montants d'indemnisation très élevés¹⁹⁸. Une nouvelle convention innovante sur la réparation complémentaire a été adoptée¹⁹⁹. Les dispositions sur la limitation des responsabilités en durée²⁰⁰ et, enfin, et cela n'est pas négligeable, les dispositions sur les compétences juridictionnelles²⁰¹ ont été révisées.

Ces améliorations sont introduites dans l'ensemble des trois conventions sur la responsabilité nucléaire : la Convention de Paris, la Convention de Vienne et la nouvelle Convention sur la réparation complémentaire ainsi que dans son annexe. Ces conventions sont, toutes trois, au même niveau et prévoient des avantages équivalents. Les États ont, donc, pris des mesures après l'accident de Tchernobyl.

Toutefois, il n'y a pas lieu de s'autocongratuler.

Les États ont réussi à améliorer leur droit de la responsabilité nucléaire, mais ils ont, pour ce faire, créé un plus grand nombre d'instruments juridiques pour traiter du même problème. Étant donné que tout le monde s'accorde à dire que les particularités d'un accident nucléaire rendent indispensable une harmonisation, au niveau mondial, du droit de la responsabilité nucléaire fondé sur des relations conventionnelles, la multiplication des instruments constitue un obstacle à la mise en place d'un régime mondial. Les conventions existantes se font concurrence, et les États risquent d'avoir des difficultés à décider laquelle choisir ou, s'ils sont déjà Parties à l'une d'entre elles, s'ils doivent la conserver ou la remplacer par une autre convention. Que peut-on faire pour changer cette situation ?

Avant la révision de la Convention de Vienne, on avait examiné et rapidement abandonné l'idée de réunir les Conventions de Vienne et de Paris²⁰². Rétrospectivement, on peut s'interroger sur le bien fondé de cette décision dans la mesure où elle a abouti à la mise en place de plusieurs conventions recouvrant le même domaine. Comme il nous faut écarter à présent la possibilité de réunir les trois conventions fondamentales actuellement en place, il nous reste deux solutions.

La première d'entre elles a déjà été mentionnée²⁰³. Il s'agit de la triade formée par la Convention de Vienne, le Protocole commun et la Convention de Paris. Cette triade prévoit un régime de responsabilité de base, sachant que des fonds supplémentaires sont uniquement à la disposition des membres de la triade, qui sont Parties à la Convention complémentaire de Bruxelles. À ce jour, 33 États ont adhéré à la Convention de Vienne, 15 à la Convention de Paris, mais, malheureusement,

198. Convention complémentaire de Bruxelles : article 3.

199. Convention complémentaire de Bruxelles : alinéa 1 (a)(ii) de l'article III.

200. Convention de Paris : article 8 ; Convention de Vienne : article VI ; Convention sur la réparation complémentaire : article 9 de l'annexe (dans cette disposition, on mentionne, néanmoins, les périodes d'extinction des Conventions de Paris et de Vienne, qui n'ont pas été révisées, afin de permettre aux États Parties aux conventions non révisées d'adhérer).

201. Convention de Paris : article 13 ; Convention de Vienne : articles XI et XII ; Convention sur la réparation complémentaire : article XIII. Une compétence juridictionnelle est à présent accordée aux États côtiers si un accident nucléaire survient dans leurs zones maritimes internationalement reconnues. Voir à ce sujet : Andrea Gioia : « Zones maritimes et nouvelles dispositions en matière de juridiction d'un Protocole de 1997 de la Convention de Vienne et dans la Convention de 1997 sur la réparation complémentaire » in Symposium de Budapest (note 146) p. 299 ; article également reproduit dans le *Bulletin de droit nucléaire* n° 63 (juin 1999), p. 25.

202. Voir les textes explicatifs de Vienne (note 147), section I 5.

203. Voir section 6.2.

seuls 24 au Protocole commun ; ce groupe comprend 21 États dotés de programmes électronucléaires. Il s'agit d'une base solide pour un futur élargissement. Cette solution comporte, néanmoins, un inconvénient majeur. Les États-Unis d'Amérique, pour des raisons juridiques et de politique intérieure, ne pourront adhérer à cette triade. Ils ne peuvent adopter que la Convention sur la réparation complémentaire parce qu'elle permet aux États-Unis, en raison de la clause dite des droits acquis²⁰⁴, de ne pas modifier leur législation nationale sur la responsabilité nucléaire²⁰⁵. Un régime mondial auquel n'adhérerait pas la principale puissance nucléaire, les États-Unis, ne serait certainement pas parfait. Il s'ensuit que seule la deuxième solution, fondée sur la Convention sur la réparation complémentaire, semble adaptée à la création d'un régime mondial de la responsabilité nucléaire. Cette convention de par son caractère autonome innovant pourrait servir de « point d'ancrage » pour relier tous les dispositifs actuels sur la responsabilité nucléaire, qu'il s'agisse de conventions ou de législations nationales. Malheureusement, neuf ans après son adoption, elle n'est toujours pas entrée en vigueur, et rien n'indique qu'elle est susceptible de le faire dans un avenir proche ou que le nombre de ses membres en particulier pourrait croître²⁰⁶. Quelles sont les raisons qui empêchent les États d'accepter cette Convention ?

Du point de vue des États non nucléaires, les choses ont été résumées ainsi : « ...le résultat final serait malgré tout globalement décevant ». Les États, dotés d'installations nucléaires, « ont marqué à l'égard de la CRC une réticence pour la raison que cette dernière octroie un traitement préférentiel aux dommages subis hors des frontières de l'État de l'installation responsable²⁰⁷ ». D'un autre côté, on a également dit que la convention était conçue pour garantir que des réparations importantes seront disponibles²⁰⁸. Peu de temps après l'adoption de la convention, au cours du Symposium de Budapest en 1999²⁰⁹, des intervenants de pays qui n'étaient Parties à aucune convention ont exprimé le plus vif intérêt pour la Convention sur la réparation complémentaire mais, en même temps, ont admis que leur pays pourrait également choisir la Convention de Vienne et la Convention de Paris²¹⁰.

204. Article 2 de l'annexe à la Convention sur la réparation.

205. Voir McRae : « Convention sur la réparation » (note 185), p. 35 ; Textes explicatifs de Vienne (note 147) alinéa 3(a) et (c) de la section III.

206. À la date du 14 novembre 2000, la convention comptait 13 signataires et trois Parties, à savoir l'Argentine, le Maroc et la Roumanie (doc de l'AIEA. n° d'enregistrement. N/D). Depuis 2000, aucune nouvelle ratification ou adhésion ne sont intervenues. La procédure de ratification des États-Unis semble avoir bien avancée mais n'est pas encore tout à fait terminée. La ratification des États-Unis incitera probablement d'autres États à adhérer.

207. Dussart-Desart (note 146) p. 32. Voir également Pelzer : « Le point de vue sur l'avenir du droit » (note 166) p. 436 à 439.

208. McRae : « Aperçu de la Convention sur la réparation complémentaire » (note 185) p. 174.

209. Note 146.

210. McIntosh, représentant de l'Australie, (note 185) p. 192, a manifesté sa préférence pour la Convention sur la réparation complémentaire tout en précisant que la Convention de Paris constituait la deuxième meilleure solution. Peter Brown et David McCauley « Un nouveau régime global de responsabilité civile nucléaire : la question de la participation du Canada aux conventions internationales » in Symposium de Budapest (note 146) p. 193 ont manifesté leur intérêt pour la Convention de Vienne mais également pour la nouvelle convention, entre autres parce qu'elle permettrait d'améliorer les relations avec les États-Unis sur la responsabilité civile si les États-Unis ratifiaient cette convention (p. 201). Ki-Gab Park évite de se prononcer clairement dans l'article intitulé « La Convention sur la réparation complémentaire des dommages nucléaires et les pays d'Asie : les avantages et les inconvénients de l'adhésion de la Corée à cette Convention » dans les actes du Symposium de Budapest (note 146) p. 203.

En analysant la situation, on examine les principaux concepts de la Convention de réparation complémentaire. L'ensemble des États devrait se féliciter du caractère innovant de cette convention, qui nous vient de son autonomie et de son rôle de passerelle, dans la mesure où ces deux caractéristiques facilitent l'instauration d'un régime mondial. Cela est-il aussi vrai de la dimension financement supplémentaire ? Les fonds complémentaires correspondant à la deuxième tranche d'indemnisation doivent pour ainsi dire en totalité être fournis par les Parties dotées d'un programme nucléaire. Ces pays devront justifier, devant leur parlement respectif, les raisons pour lesquelles les recettes fiscales nationales devront être versées à des victimes qui vivent peut-être de l'autre côté de la planète ; en d'autres qu'il n'existe pas d'exposition mutuelle aux risques. Les responsables des budgets émettront peut-être des réserves sur une telle ampleur du principe de solidarité. Une autre question se pose : pourquoi n'exige-t-on pas de l'État où se trouve l'installation et qui est responsable de la sûreté d'exploitation des installations nucléaires sur son territoire, d'utiliser ses recettes fiscales en complément des indemnités à la charge de l'exploitant²¹¹ ? Contrairement à la Convention complémentaire de Bruxelles, cette convention ne prévoit pas de tranche pour l'État où se trouve l'installation. Pourquoi faudrait-il que des pays tiers utilisent leurs recettes fiscales pour indemniser les victimes si l'État où se trouve l'installation ne le fait pas ? La répartition des fonds internationaux conformément au paragraphe 1 de l'article XI²¹² ne compense pas cette lacune du régime. Enfin, les États dotés d'un parc nucléaire, qui ont, pour la plupart, des législations nationales élaborées sur la responsabilité nucléaire pourront s'estimer victimes de discrimination s'ils ne peuvent, contrairement aux États-Unis, faire appel à la clause des droits acquis pour conserver leur législation nationale sur la responsabilité nucléaire. Cet argument a, toutefois, peu d'importance. Il n'est pas souhaitable que toutes les Parties bénéficient d'une clause des droits acquis car cela hypothéquerait entièrement l'objectif d'harmonisation internationale du droit de la responsabilité civile nucléaire.

C'est pourquoi, il n'y a rien de surprenant à ce que les États dotés de parcs nucléaires, en particulier, ne soient pas tentés d'adhérer à la convention. Mais, en l'absence de ces États, les réparations de la deuxième tranche ne pourront être importantes, ce qui rendra la convention moins intéressante pour les États non nucléaires aussi. Il s'ensuit que l'association obligatoire du caractère autonome et de l'aspect passerelle avec la dimension financement complémentaire constitue une faiblesse de conception de la convention. Cette faiblesse provient apparemment de l'idée par trop optimiste qu'il est facile d'obtenir un financement complémentaire international à l'échelle de la planète. L'acceptation des règles internationales de responsabilité nucléaire ne va pas nécessairement de pair avec l'acceptation d'un financement complémentaire obligatoire²¹³. Cette faiblesse de conception semble être la principale explication du manque d'empressement manifesté par les États pour adhérer à cette Convention²¹⁴.

211. Le fait que l'État où se trouve l'installation soit tenu d'assurer le paiement des indemnités en fournissant les sommes nécessaires dans la mesure où la garantie financière de l'exploitant responsable ne serait pas suffisante constitue un autre problème (paragraphe 1 de l'article 5 de l'annexe à la Convention sur la réparation complémentaire).

212. Voir section 6.5 ci-dessus.

213. Si le contenu de la Convention complémentaire de Bruxelles était une partie intégrante et obligatoire de la Convention de Paris, les États auraient probablement également hésité à adhérer à cette convention. La Grèce, le Portugal et la Turquie, États Parties à la Convention de Paris, n'ont toujours pas adhéré aujourd'hui au régime de la Convention de Bruxelles alors qu'ils en tireraient des bénéfices.

214. En ce qui concerne les États Parties à la Convention de Paris et à la Convention de Bruxelles, la situation est particulière. En principe, ils sont entièrement satisfaits de la révision de la Convention complémentaire de Bruxelles qui assure un montant d'indemnisation total de EUR 1 500 millions, soit une somme supérieure à ce que la Convention sur la réparation complémentaire accorderait. En conséquence, ils n'ont pas, du point de vue financier, véritablement intérêt à adhérer à la Convention. Néanmoins, le

Cette situation est délicate. Il est possible de résoudre le problème en dissociant les dispositions sur le financement complémentaire, par exemple en les rendant facultatives. Mais, pour ce faire, il faudrait entamer de nouvelles négociations, ce qui, pour l'instant, ne semble pas très réaliste. De ce fait, il faut se contenter d'expliquer aux États les inconvénients et les avantages des conventions existantes et attendre de voir ce qu'ils font. Cette situation n'est pas sans rappeler la tragédie antique, où les hommes aspirent au mieux et réalisent le pire : les États ont réussi à améliorer notablement la législation internationale existante sur la responsabilité nucléaire. Elle tient compte à présent de l'expérience de Tchernobyl et offre des solutions adéquates. En vue de perfectionner encore le régime rénové, afin, en particulier, de préparer le terrain pour un régime mondial, les États ont multiplié à l'excès les voies menant à ce régime. Ce faisant, ils ont engendré l'incertitude, voire même la confusion, avec éventuellement pour conséquence de conserver le dispositif hétéroclite actuel au lieu d'établir une législation sur la responsabilité nucléaire harmonisée au niveau mondial.

7. La législation nucléaire en 2006

La description des principales caractéristiques de la législation nucléaire internationale présentées dans cet article prouve que la communauté internationale est capable de réagir efficacement et adéquatement à une catastrophe du type de celle de Tchernobyl. Les États et les organisations internationales ont joint leurs efforts tant sur le plan juridique que politique pour traiter des aspects juridiques liés à l'accident. Leurs efforts ont porté sur deux points : la prévention d'éventuels accidents nucléaires et l'atténuation des conséquences de ces accidents s'ils se produisent. Pour réaliser ces objectifs, les instruments juridiques utilisés sont des conventions et accords internationaux contraignants, des recommandations internationales non contraignantes, comme les codes et les normes techniques, et, enfin, mais non des moindres, des mesures législatives et réglementaires nationales. Étant donné que le droit international public est un régime juridique imparfait et parfois peu contraignant, qui doit être accepté par les États et qui, en particulier, demande une mise en œuvre nationale de ses obligations, la législation nationale, sans préjudice de sa vaste « internationalisation », continue de jouer un rôle crucial lorsqu'on tente d'obtenir un fondement juridique solide pour l'utilisation de l'énergie nucléaire, qui permette de régir de manière appropriée tant les risques que les bienfaits de l'énergie nucléaire et des rayonnements ionisants. Il est impossible, dans le cadre de cet article, de procéder à une comparaison des évolutions juridiques nationales bien que, sans nul doute, le sujet nécessite une telle étude. Il est, toutefois, possible de conclure en se fondant sur des publications consacrées à ce sujet²¹⁵ que l'évolution des législations nationales depuis l'accident de Tchernobyl concorde et va de pair avec les efforts internationaux. Il existe une corrélation synallagmatique entre les législations nucléaires nationales et internationales.

Il ressort des réflexions présentées dans cet article une situation très claire.

Pendant de nombreuses années, la législation sur la radioprotection et la législation des transports de matières radioactives ont été régies par des recommandations techniques internationales, rendues contraignantes par des instruments juridiques nationaux et internationaux. Les régimes juridiques respectifs ont ainsi été harmonisés au niveau mondial. L'accident de Tchernobyl n'a pas été à l'origine de nouveaux projets majeurs dans ce domaine technique spécial mais a induit une accélération et une

paragraphe d de l'article 14 de la Convention révisée de Bruxelles ouvre la porte à une adhésion conjointe à la Convention sur la réparation complémentaire et permet aux Parties d'utiliser les fonds communautaires pour remplir les obligations contractées dans le cadre de la Convention, à condition que toutes les Parties à la Convention de Bruxelles adhèrent à la Convention sur la réparation complémentaire.

215. Voir section 1.3. ci-dessus, et en particulier les références des notes 23 et 24.

intensification des efforts entrepris pour moderniser et améliorer les principes directeurs, les normes et les codes en vigueur.

Toutefois, l'accident a favorisé et accéléré l'introduction des résultats techniques et scientifiques dans les instruments juridiques et quasi-juridiques. De nouvelles techniques de transformation ont vu le jour : pour adapter les règles techniques normalement longues et complexes aux impératifs d'un texte juridique, des Fondements ont été tirés des règles techniques. Ces Fondements reflètent les bonnes pratiques internationales. En particulier, cette nouvelle démarche a permis et facilité la compréhension réciproque entre les experts juridiques et techniques lors de la négociation des conventions. La sûreté et la sécurité nucléaires ont particulièrement bénéficié de cette nouvelle démarche²¹⁶.

La sûreté nucléaire a été au cœur de l'innovation. Ce sujet fait déjà depuis longtemps partie des préoccupations des experts techniques qui ont mis au point des codes, des guides et des normes. Les autorités nationales les utilisent, s'il y a lieu et s'ils le jugent utile. Après l'accident de Tchernobyl, la sûreté nucléaire est devenue, pour la première fois, une préoccupation juridique au niveau national et mondial. Des conventions internationales ont été négociées, rédigées et adoptées. Ces conventions ont fait appel à de nouvelles techniques juridiques : la convention incitative est ainsi née. Elle allie les éléments d'un droit « impératif » et d'un droit « incitatif », un concept qui est le seul à être accepté par les États dans le domaine de la sûreté nucléaire. Parallèlement, des codes non contraignants dans le domaine de la sûreté des réacteurs de recherche et des sources radioactives ont été élaborés et adoptés. L'expérience permettra de vérifier si et dans quelle mesure ces deux types différents d'instruments rempliront leurs objectifs.

La sécurité nucléaire a également fait l'objet d'un réexamen. Un amendement à la convention en vigueur a été adopté. La révision a été surtout déclenchée par la menace croissante du terrorisme mondial. L'amendement adopté contient aussi certains éléments de droit « incitatif » qui, dans ce cas particulier, pourraient inciter les Parties à échapper aux obligations énoncées dans la convention.

De 1988 à 2004, les trois instruments internationaux sur la responsabilité nucléaire ont été révisés et deux nouveaux instruments ont été rédigés. Les résultats de ces efforts sont excellents : l'expérience de Tchernobyl a été prise en compte dans le droit sur la responsabilité nucléaire. Aujourd'hui, personne ne nie qu'un régime efficace de responsabilité nucléaire doit être accepté au niveau mondial. Malheureusement, c'est précisément cet impératif qui suscite une inquiétude profonde. Il existe actuellement trois conventions fondamentales sur la responsabilité nucléaire, qui, isolément ou associées, sont capables de former les fondements de ce régime mondial. Or, il est aujourd'hui impossible de prévoir si une majorité au moins²¹⁷ des États tranchera en faveur de l'une d'entre elles en rejetant les autres.

Nous n'avons pas traité dans cet article des garanties nucléaires car elles n'ont pas de lien direct avec l'accident de Tchernobyl. Toutefois, les récents événements politiques, en particulier en relation avec le terrorisme et la situation dans deux pays, requièrent une attention soutenue dans ce domaine du droit nucléaire.

En bref, les enseignements de l'accident de Tchernobyl ont entraîné un réexamen général de la législation nucléaire en vigueur dans le monde. Ils ont déclenché des activités internationales et nationales, qui ont abouti à des modifications importantes et essentielles de l'ensemble des législations

216. Voir les sections 4.3., 4.4. et 5.2. ci-dessus.

217. Il est très peu probable que tous les États choisissent une seule et même convention ; ce serait déjà un véritable progrès si une majorité d'entre eux le faisait.

nucléaires internationales et des législations nationales d'application. C'est pourquoi on peut dire que les enseignements de Tchernobyl ont contribué à l'amélioration du droit nucléaire.

Ce jugement positif ne signifie pas, toutefois, qu'il faut ralentir ou décourager les efforts d'amélioration. Rien n'est parfait en ce monde, et le droit nucléaire en 2006 n'échappe pas à la règle. Il serait bon que la communauté internationale se penche sur les thèmes suivants entre autres.

L'application dans la pratique, au niveau national, des nouveaux instruments internationaux doit faire l'objet d'un suivi attentif, en particulier, en ce qui concerne le concept de convention incitative.

Il convient d'examiner les problèmes juridiques de la création et de l'exploitation de dépôts de déchets nucléaires internationaux²¹⁸.

Les liens étroits entre le droit nucléaire international et la législation internationale générale de l'environnement doivent être étudiés afin de mettre en évidence les éventuels recoupements, doublons et contradictions.

La responsabilité nucléaire continue d'être au cœur des efforts internationaux. Un certain nombre de problèmes doivent recevoir une attention particulière :

- poursuite de la préparation des fondements d'un régime mondial ;
- prise en compte de l'inquiétude des États côtiers au sujet des risques liés au transport de matières nucléaires²¹⁹ ;
- efforts en vue de convaincre les États non nucléaires d'adhérer aux conventions internationales sur la responsabilité nucléaire plutôt que de s'en tenir à leur législation nationale sur la responsabilité civile²²⁰ ;
- examen de procédures et de principes d'indemnisation des dommages produits par une catastrophe nucléaire, ayant été harmonisés au niveau international²²¹ ;
- « normalisation », le cas échéant, du droit sur la responsabilité nucléaire, par exemple atténuation du concept de canalisation juridique dans certains cas bien définis, remplacement de la responsabilité limitée en montant par une responsabilité illimitée assortie d'une couverture limitée²²².

Il y a probablement d'autres questions intéressantes et, peut être même, plus prioritaires que celles que nous venons d'énumérer ci-dessus. Étant donné que le droit nucléaire va de pair avec

218. Voir références citées dans la note 99.

219. Voir Julian Ludbrook « *Sea Transport of Nuclear Material – a Matter of Concern for Coastal States* », in Pelzer (ed.), *Internationalisierung* (note 70), p. 239.

220. Voir Paul O'Higgins, Patrick McGrath : « La responsabilité civile dans le domaine du droit nucléaire : un point de vue irlandais », in *Bulletin de droit nucléaire* n° 70 (2002/2) p. 7 ; Edmund P. Carroll : « *Why does Ireland not Adhere to the International Nuclear Liability Conventions ?* », in Pelzer (ed.), *Internationalisierung* (note 70) p. 229.

221. Voir note 167.

222. Voir Pelzer : « Aperçu » (note 166) p. 427 à 429 ; Heikki Kolehmainen : « La modernisation du régime international de la responsabilité civile nucléaire – La question de la responsabilité exclusive », in Symposium de Budapest (note 146) p. 453.

l'exploitation de l'énergie nucléaire, il constitue un défi permanent pour les États et pour les organisations internationales compétentes à qui il incombe de le relever.

Au niveau des organisations intergouvernementales, il existe deux groupes d'experts qui, de par leur mandat, sont nommément chargés d'examiner l'évolution future du droit nucléaire international. Au sein de l'Agence de l'OCDE pour l'énergie nucléaire, il s'agit du Comité de droit nucléaire (CDN) : ce Comité, formé de spécialistes des États membres, est l'organe compétent pour traiter des questions relevant du droit nucléaire. Au sein de l'AIEA, son Directeur général a formé un groupe d'experts, choisi *ad personam*, chargé de procéder à l'examen de questions de responsabilité nucléaire et de donner des conseils à ce sujet : c'est le Groupe d'experts internationaux de la responsabilité nucléaire (INLEX²²³). Au niveau des organisations non gouvernementales, la société savante « Association internationale du droit nucléaire/*International Nuclear Law Association* (AIDN/INLA) », basée à Bruxelles, est chargée de coopérer afin d'améliorer le droit nucléaire²²⁴.

Dans le domaine du droit, le droit nucléaire occupe une position particulière. Bien que ce dernier ne porte que sur une partie infime des activités humaines, il reflète, néanmoins, en gros l'ensemble du droit. Il a pour tâche de maîtriser les risques et les dangers de l'énergie nucléaire et des rayonnements ionisants sans entraver inutilement l'exploitation de leurs avantages. Cet objectif général couvre toutes les branches du droit : droit public, droit civil, droit pénal, droit de l'environnement et en particulier droit international. Il requiert les compétences spécialisées des juristes. La préservation des connaissances juridiques existantes et leur transmission aux plus jeunes générations sont un défi essentiel, qui fait partie des enseignements tirés de l'accident de Tchernobyl. Les facultés de droit devraient davantage s'intéresser au droit nucléaire. Il faudrait encourager l'enseignement du droit nucléaire²²⁵ ainsi que la recherche sur le droit nucléaire. La création de l'École internationale de droit nucléaire, en 2001, à l'Université de Montpellier, France, qui est parrainée par l'OCDE/AEN, l'AIEA, l'Union européenne et l'AIDN, est donc un pas franchi dans la bonne direction²²⁶.

Toutefois, il ne suffit pas d'étudier le droit nucléaire ni de former des experts en droit nucléaire pour faire face aux leçons de l'accident de Tchernobyl. Des tâches complémentaires incombent aux juristes. L'exploitation de l'énergie nucléaire et l'utilisation des rayonnements ionisants sont, dans la plupart des États, une source de crainte pour le public. Les gens sont sceptiques ou profondément opposés à cette forme d'énergie. L'accident de Tchernobyl semble confirmer leurs craintes. Il règne une méfiance générale ; on se défie, en particulier, de la capacité du droit de contribuer à maîtriser l'énergie nucléaire et à garantir l'exploitation de ses bénéfices sans en subir les effets nuisibles. Dans les États de droit, ces craintes du public et des individus doivent être prises en considération même si elles ne sont pas justifiées. Le législateur doit faire naître la confiance parmi les autorités de l'État,

223. Il faudra peut-être réexaminer la limitation de ce mandat à la responsabilité nucléaire. L'AIEA, à l'instar de l'AEN/OCDE, devrait créer un groupe chargé d'examiner l'ensemble du droit nucléaire et de donner des avis sur demande, le cas échéant.

224. www.aidn-inla.be.

225. Dans sa contribution au débat intervenu lors du Symposium de Budapest (note 146), p. 227, Vanda Lamm, faisant allusion à un récent procès en réparation des dommages subis du fait de l'accident de Tchernobyl, a souligné la complexité du droit de la responsabilité civile non seulement d'un point de vue juridique mais aussi sur le plan du langage qui est souvent difficile à traduire en langage juridique. Il est pour cette raison recommandé que les juges et les praticiens du droit nucléaire reçoivent une formation.

226. www.nea.fr/html/law/isnl.

l'industrie nucléaire et le public en faisant participer ce dernier aux activités législatives²²⁷. Le public participe sous diverses formes au niveau national et, en particulier, à l'occasion des enquêtes publiques réalisées dans le cadre des procédures de délivrance d'autorisations. Compte tenu des effets transfrontières des accidents nucléaires et de l'internationalisation poussée du droit nucléaire, il convient d'associer plus largement le public aux activités législatives internationales²²⁸.

227. « *Nuclear Law as a Source of Confidence* » a été le thème général de la Conférence nucléaire Inter Jura 1995 qui s'est tenue à Helsinki.

228. Pierre Strohl, dans son article intitulé « Stockage définitif des déchets radioactifs : la question du rôle du public à la lumière du droit international » in *Bulletin du droit nucléaire* n° 64 (décembre 1999) p. 29, se penche sur cette question.

Les Conventions de l'AIEA sur la notification rapide d'un accident nucléaire et sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique

par Hon. Prof. Em. Rechtsanwalt DDr. Berthold Moser*

Résumé

Cet article propose une analyse détaillée des dispositions des deux conventions. Une attention toute particulière est accordée aux règles de la Convention sur la notification rapide qui identifient les événements sujets à notification ainsi que les informations à fournir en cas d'accident nucléaire et leurs destinataires. Les dispositions de la Convention sur l'assistance relatives à la demande et à l'octroi d'une assistance internationale en cas d'accident nucléaire, et aux responsabilités de l'AIEA dans ce domaine sont également précisées. L'auteur examine également les aspects de responsabilité soulevés par cette convention.

I. Généralités

À la suite de l'accident survenu à Tchernobyl le 26 avril 1986, des consultations ont été entamées, dans le cadre de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), dans le but de renforcer la coopération internationale dans le domaine du développement et de l'utilisation de l'énergie nucléaire. Il s'agissait, notamment, d'instaurer l'obligation pour les États membres de l'AIEA de notifier immédiatement aux autres États, directement ou par l'entremise de l'AIEA, un accident nucléaire qui se serait produit sur leur propre territoire, au cas où il y aurait danger d'effets radiologiques nocifs pour ces États. Il s'agissait en outre d'obtenir de ces États membres et de l'AIEA qu'ils s'engagent à fournir une assistance en cas d'accident de ce type ou de situation d'urgence radiologique. L'accident de Tchernobyl en Ukraine a entraîné des conséquences radiologiques à une échelle sans précédent sur les territoires d'autres États, les pays voisins de l'URSS n'étant pas les seuls touchés. La catastrophe subie par ce réacteur n'est en aucune façon uniquement imputable au comportement du personnel en charge du réacteur : sa cause réside plus dans le fait qu'il s'agit d'un type de réacteur d'une conception dont les insuffisances sont si graves que la construction d'une telle installation n'aurait pour ainsi dire jamais été autorisée dans aucun autre pays¹. Pour cette raison, le

* Ce document a été publié dans le *Bulletin de droit nucléaire* n° 44 (1989). Les opinions exprimées et les faits présentés n'engagent que la responsabilité de l'auteur.

1. Dans la filière de réacteurs utilisée à Tchernobyl, qui porte la désignation RBMK-1000, et est dotée d'une puissance électrique de 1 000 mégawatts, un bloc de graphite de forme légèrement ovale, ayant un diamètre moyen de 11.8 m et une hauteur de 7 m, joue le rôle de modérateur. Le graphite est du carbone. Le modérateur sert à ralentir les neutrons de haute énergie produits par fission nucléaire, au moyen de collisions avec les atomes de matériau constituant le modérateur de manière à les ramener à un niveau d'énergie moins élevé, car seuls des neutrons de moindre énergie peuvent provoquer de nouvelles fissions nucléaires. La matière radioactive fissile se trouve à l'intérieur de gaines en alliage métallique de zircaloy d'environ 7 m de long. Le refroidissement de ces barreaux de combustible est assuré par de l'eau, qui est

risque potentiel que représente ce modèle de réacteur n'est pas comparable à celui d'autres installations nucléaires. Cependant, il importait en tout cas au plus haut point de prendre pour l'avenir toutes les précautions nécessaires².

Les deux conventions, qui ont été élaborées dans un délai remarquablement bref, ont eu pour précurseurs des accords bilatéraux passés entre divers États européens voisins. En ce qui concerne le fond, ces conventions vont toutefois plus loin que ces accords dans la mesure où elles ne s'appliquent pas seulement aux relations entre États voisins : en effet, la situation géographique des autres États touchés par un accident mettant en jeu des rayonnements, n'est pas déterminante.

II. Dispositions des deux conventions quant au fond

A. *La Convention sur la notification rapide*

1. La principale disposition contenue dans cette convention, consiste, conformément à l'article 2, en une obligation de notification et d'information des États qui sont ou peuvent vraisemblablement être touchés par un accident nucléaire. Par notification, on entend un avertissement, et par information on entend la communication de détails plus précis. Quant à la notion d'accident, il s'agit essentiellement d'un effet qui s'est produit soudainement ou, du moins, dans un bref laps de temps. Une accumulation de dommages mineurs au cours d'une courte période peut également constituer un accident. Cet événement doit avoir causé un dommage aux personnes ou aux biens. Que l'événement ait ou non été prévisible est sans importance. Il faut ajouter à cela que c'est le fait que le territoire d'un

amenée par des canaux de refroidissement dans le bloc de graphite. Or, manifestement, le refroidissement n'a pas fonctionné de sorte que la matière fissile dans les gaines a été surchauffée. Cela a eu pour effet de détruire les gaines oxydées par l'eau vaporisée et, en outre, la matière fissile est entrée directement en contact avec le bloc de graphite qui a commencé à brûler. Les gaz produits par l'incendie se sont élevés, entraînant à une altitude atteignant 1 500 m environ les matières radioactives, qui s'étaient trouvées à l'intérieur des gaines de zircaloy détruites.

Contrairement aux réacteurs modérés par graphite, dans d'autres pays on utilise comme modérateur de l'eau, à savoir de l'eau ordinaire ou de l'eau lourde. Si l'on excepte quelques autres cas peu nombreux, le Royaume-Uni est le seul pays à avoir construit pendant longtemps surtout des réacteurs modérés par graphite. Toutefois, ils étaient d'un modèle différent de celui des réacteurs équipant la centrale de Tchernobyl. En outre, il s'agit de réacteurs ayant une puissance bien moindre. Dans les autres filières de réacteurs, l'eau sert aussi bien de moyen de refroidissement que de modérateur. Or, l'eau ne peut pas brûler.

Cependant, vient s'ajouter à cela une circonstance tout à fait fondamentale, qui a contribué au déroulement de l'accident de Tchernobyl. Contrairement aux autres types de réacteurs, la filière RBMK-1000 est dépourvue d'enveloppe de protection en acier et en béton (autrement dit, d'enceinte de confinement). Les gaz enflammés ont donc pu s'échapper à l'air libre sans le moindre obstacle. Dans le cas des réacteurs nucléaires en exploitation dans la République fédérale d'Allemagne, en France et en Suisse, l'existence d'une telle enveloppe de protection va de soi.

C.f. Wenger « *Sicherheitsaspekte in Kernkraftwerken* » [Aspects liés à la sûreté des centrales nucléaires] dans « *Der Kernkraftwerkunfall von Tschernobyl* » [L'accident de la centrale nucléaire de Tchernobyl], Forum *Wissenschaft und Energie*, Zürich 1986, p. 13 et suivantes ; Sonneck « *Aufbau – und Funktionsweise des Reaktors von Tschernobyl* » [Conception et mode de fonctionnement du réacteur de Tchernobyl] – « *Unfallhergang mit Freisetzung von Radionuklide* » [Déroulement d'un accident s'accompagnant d'une libération de radionucléides], Seibersdorf 1986.

2. Il faut considérer qu'en Union Soviétique, on compte encore en exploitation de l'ordre de 17 à 18 réacteurs appartenant à cette filière dangereuse. Voir *SVA-Bulletin*, Berne, 1989, Vol. 11, p. 21.

État soit physiquement touché qui est couvert, peu importe que la partie touchée du territoire national fasse ou non l'objet d'une utilisation. La notion traditionnelle d'accident, qui veut qu'un dommage effectif doive en résulter, est en outre élargie en ce sens que la probabilité d'un dommage est suffisante pour déclencher l'application de la convention. Les textes en langue anglaise et en langue française faisant foi stipulent « ...*accident... from which a release of radioactive material occurs or is likely to occur...* » et « ... accident ... qui entraîne ou entraînera probablement un rejet de matières radioactives ... ». Au cas où il n'y aurait pas de certitude, il faut donc que le rejet de matières radioactives soit supposé probable.

La convention subordonne ainsi son application à deux conditions :

- en premier lieu, un rejet effectif ou probable de matières radioactives ; et
- en second lieu, la diffusion transfrontière effective ou possible des matières effectivement ou probablement rejetées.

L'accident est un accident nucléaire s'il est causé par des matières radioactives qui ont été rejetées par une installation déterminée ou en raison d'activités déterminées d'une manière telle qu'au-delà des frontières de l'État dans lequel s'est produit l'accident, des effets dus aux rayonnements sont subis ou peuvent être subis sur le territoire d'un autre État. La question de savoir qui est le propriétaire ou l'exploitant de l'installation, ou qui exerce l'activité en cause, est sans importance. Peu importe également qu'il s'agisse de l'État lui-même, ou de personnes physiques ou morales ou de sociétés ayant la capacité d'agir en justice, relevant de sa juridiction ou de son contrôle. En tout état de cause, l'obligation de notification et d'information incombe à l'État dans lequel se trouve l'installation ou dans lequel est exercée l'activité en cause.

2. Les installations et activités visées sont énumérées par types dans l'article 1, paragraphe 2 comme suit : les réacteurs nucléaires, les installations du cycle du combustible nucléaire et de gestion des déchets radioactifs, le transport et le stockage de combustibles nucléaires ou de déchets radioactifs, la fabrication, l'utilisation, le stockage provisoire, le stockage définitif et le transport de radio-isotopes³ à des fins agricoles, industrielles et médicales, à des fins scientifiques connexes et pour la recherche ; enfin, l'utilisation de radio-isotopes pour la production d'électricité dans des objets spatiaux. Que l'énergie nucléaire soit utilisée à des fins civiles ou militaires est, du point de vue de l'application de la convention, sans importance. Cependant, ne relèvent pas de l'article 1, les accidents qui sont causés par des armes nucléaires ou des essais d'armes nucléaires. Cette liste taxinomique s'applique, sauf extension par un État Partie à la convention agissant unilatéralement, ou par deux ou plusieurs États Parties par voie d'accord. Aux termes de l'article 3, les États Parties sont en effet libres de notifier à d'autres États d'autres accidents, qui sont causés par des matières radioactives. Cela vaut avant tout pour des accidents imputables à des armes nucléaires ou à des essais d'armes nucléaires.

Peu importe l'objectif auquel est destiné un réacteur nucléaire. Il peut servir à produire de l'électricité ou de la chaleur, être utilisé pour des travaux de recherche et d'expérimentation ou pour l'enseignement, pour la production de certaines matières radioactives ou pour n'importe quelle autre finalité. Le lieu où se trouve le réacteur nucléaire, le fait qu'il s'agit d'une installation fixe ou mobile n'entrent pas en ligne de compte. Les installations de traitement des déchets radioactifs peuvent, de même, différer quant à leur type, s'agissant notamment d'usines de retraitement et d'installations de

3. Le terme « radio-isotope » est synonyme de matière radioactive. Bien que les combustibles nucléaires ne soient également pas autre chose que des matières radioactives, pour des raisons de brièveté on utilise, dans la langue juridique, l'expression radio-isotope ou radionucléide pour qualifier des matières radioactives qui ne sont pas des combustibles nucléaires ou des déchets issus de ces derniers, et donc ne servent pas ou plus à l'exploitation de réacteurs nucléaires.

conditionnement des déchets en vue de leur évacuation en toute sécurité. Parmi les différentes installations et activités visées, la convention mentionne également le transport et le stockage du combustible nucléaire ou des déchets radioactifs. Le transport englobe tous les modes susceptibles d'être utilisés – route, rail, mer et voies navigables, ou air. Dans le cas d'un transport par bateau ou par aéronef, l'obligation d'avertissement en vertu de la convention incombe à l'État auquel appartiennent ces moyens de transport : dans le cas de navires et d'avions qui sont propriété de l'État, c'est l'État auquel ils appartiennent ; dans le cas de navires privés, c'est l'État du pavillon et dans celui d'avions privés, l'État d'immatriculation, car dans ces deux derniers cas, il s'agit des États qui exercent leurs prérogatives de souveraineté. Par stockage de combustible nucléaire, on entend aussi bien le stockage provisoire que le stockage définitif.

La convention s'applique en outre aux accidents causés par des matières radioactives qui ne sont ni des combustibles nucléaires ni des déchets issus de ces derniers. La convention vise en l'occurrence les radio-isotopes destinés à des usages agricoles, industriels et médicaux, ainsi qu'à des travaux connexes de recherche et d'expérimentation. La convention a trait ensuite également à la fabrication et à l'utilisation, de même qu'au stockage, à l'évacuation et au transport de telles matières radioactives. Dans de nombreux cas, les installations, dans lesquelles sont traités des combustibles nucléaires ou des déchets qui en sont issus, peuvent également être utilisées pour le stockage provisoire ou définitif ou pour le retraitement de radio-isotopes.

Un type particulier d'application des radio-isotopes est évoqué dans la convention : il s'agit de leur utilisation pour la production d'électricité dans des objets spatiaux. Dans ce cas, l'obligation de notification et d'information à la suite d'un accident incombe à l'« État de lancement ». Il s'agit de l'État qui procède ou fait procéder au lancement d'un objet spatial, ou dont le territoire où les installations servent au lancement d'un objet spatial, car il incombe à cet État d'exercer sa souveraineté ou son contrôle sur l'opération.

3. Les installations et activités visées à l'article 1, paragraphe 2, n'englobent pas, comme cela a déjà été indiqué plus haut, la totalité des sources possibles de dommages ayant des effets radiologiques transfrontières. Avant tout, il n'est pas fait référence aux installations et activités liées aux armes nucléaires ou à leurs essais. L'article 3 couvre bien de tels cas d'une façon à vrai dire incomplète. Il y est stipulé que les États Parties peuvent faire une notification dans les cas d'accidents nucléaires autres que ceux qui sont énumérés à l'article premier. Ce domaine supplémentaire d'application de la convention est par conséquent purement facultatif. Il s'agit d'une lacune regrettable qui, cependant, s'explique par le fait que les États qui disposent d'armes atomiques, ne sont guère désireux de soumettre à la réglementation internationale le domaine militaire en ce qui concerne ce type d'armes, tout comme d'autres⁴. Le soin de déterminer si et dans quelle mesure un avertissement et des informations doivent être donnés à la suite d'un accident lié à des armes nucléaires ou à des essais d'armes nucléaires, est laissé à la libre appréciation de l'État où s'est produit l'accident. En outre, l'article 3 ne mentionne que la notification. Comme l'initiative de la notification est laissée dans ces cas à la discrétion des États, la communication d'informations supplémentaires n'est pas exclue.

4. La teneur des notifications et des informations à transmettre est régie par l'article 2, alinéa a) et l'article 5, paragraphes 1 et 5. L'article 2, alinéa a) se rapporte au principe même de l'obligation de fournir des informations, alors que l'article 5 contient les dispositions détaillées en la matière. La notification d'un accident nucléaire doit indiquer, en dehors du fait qu'il s'est produit, sa nature et le moment où il est survenu et, si possible aussi, sa localisation exacte. Les informations doivent inclure, dans la mesure où l'État en cause est à même de le faire, les données supplémentaires suivantes :

4. Le Délégué de l'Inde a expressément relevé cette lacune à l'occasion de la signature de la Convention. AIEA, INFCIRC/335/Add. 2 en date du 20 mai 1988.

l'installation ou l'activité en jeu dans l'accident, la cause supposée ou établie de l'accident, l'évolution prévisible de l'accident en ce qui concerne le rejet transfrontière de matières radioactives et les prévisions relatives au comportement de ces dernières par la suite ; les caractéristiques générales du rejet de ces matières, y compris la nature, la forme physique et chimique de même que la quantité, la composition et la hauteur effective du rejet, les conditions météorologiques et hydrologiques qui sont nécessaires pour prévoir le rejet transfrontière ; enfin, les mesures de protection prises ou projetées en dehors du site de l'accident. Étant donné que toutes ces informations ont pour but de permettre de limiter le plus possible les conséquences radiologiques dans d'autres États, les États Parties concernés peuvent, en vertu de l'article 6 de la convention, demander à l'État où s'est produit l'accident d'autres informations complémentaires ou des consultations. Le droit de demander la communication de telles informations supplémentaires n'appartient donc qu'à un État Partie touché par un accident, mais pas à un État non touché, ni à un État certes touché, mais qui n'est pas Partie à la convention, même s'il est membre de l'AIEA.

Aux termes de l'article 5, paragraphe 3, le contenu de toutes ces informations peut en principe être utilisé sans restrictions. La seule exception concerne les informations communiquées à titre confidentiel.

5. L'article 8 de la convention prévoit une assistance pour les pays qui ne mènent pas eux-mêmes d'activités nucléaires et ont une frontière commune avec un État qui possède un parc nucléaire en exploitation mais qui n'est pas Partie à la convention. Il y a lieu de faciliter à ces États, l'étude de la faisabilité et la mise en place d'un système approprié de surveillance des rayonnements. Un tel soutien doit être assuré par l'AIEA.

B. La Convention sur l'assistance

1. Tout comme la Convention sur la notification rapide d'un accident nucléaire, la Convention sur l'assistance ne se limite pas aux accidents ayant leur origine dans des installations nucléaires mais s'applique aussi aux accidents causés par d'autres types de matières radioactives. De même, cette convention ne concerne pas seulement les relations entre États voisins, mais elle s'applique d'une façon tout à fait générale et indépendante de la situation géographique de l'État menacé par les rayonnements. Toutefois, son champ d'application dépasse celui de la Convention sur la notification rapide dans la mesure où il s'étend non seulement aux accidents, mais aussi aux situations d'urgence radiologique. Que faut-il entendre par ces dernières ? Il n'est pas simple d'en donner une définition claire car plusieurs facteurs doivent être pris en compte. Tout d'abord, il ne faut pas perdre de vue le fait que cette convention a été élaborée au sein de l'AIEA en même temps que la Convention sur la notification rapide d'un accident nucléaire et pour le même motif, à savoir l'accident de Tchernobyl du 26 avril 1986, et que les deux conventions présentent une grande similitude quant à leur contenu. L'expression « accident nucléaire » doit donc être entendue dans le même sens où elle l'est dans la Convention sur la notification rapide.

Alors que la notion d'« accident nucléaire » est ainsi bien établie, la définition de l'expression « situation d'urgence radiologique » suscite de très grandes difficultés. D'une part, on peut comprendre qu'une situation d'urgence radiologique se situe en deçà d'un accident nucléaire car une situation d'urgence radiologique couvre aussi un phénomène qui, selon toute probabilité voire certitude, n'a encore causé aucun dommage mais pourra éventuellement en causer. Dans tous les cas, afin d'empêcher un dommage de survenir, ou du moins de l'atténuer au maximum, une assistance est nécessaire.

Qui plus est, faute d'une définition plus précise, la notion de situation d'urgence radiologique pourrait aussi s'appliquer à des cas dans lesquels un dommage ou la menace d'un dommage est imputable à des installations ou des activités liées à des armes nucléaires ou à des essais de telles armes. C'est pourquoi une situation exigeant une assistance pourrait se trouver créée à l'occasion d'un conflit armé mettant en jeu des armes atomiques et causant des dommages à la population d'un État belligérant ou encore de dommages survenant sur le territoire d'un État qui n'est pas impliqué dans ces hostilités. La Convention sur l'assistance sera-t-elle alors applicable en pareil cas ? S'il faut entendre en elle-même la notion de situation d'urgence radiologique dans un sens illimité, les dommages ou la menace de dommages imputables à l'essai et à l'utilisation d'armes atomiques seraient couverts. En revanche, l'AIEA a pour mission d'œuvrer dans le sens d'une utilisation pacifique de l'énergie nucléaire, de sorte que des mesures liées à l'utilisation des armes atomiques à des fins guerrières sortent de son domaine de compétence ; cela vaudrait donc également pour une réglementation élaborée dans le cadre de l'AIEA. Cependant, cela va à l'encontre du fait que l'article 3 de la Convention sur la notification rapide laisse aux États Parties à cette convention la possibilité de faire aussi une notification en cas d'accidents autres que ceux visés à l'article 1, comme cela a été indiqué plus haut, ce qui concerne aussi le domaine militaire. Étant donné ces obscurités, il importerait, semble-t-il, de clarifier la situation en complétant en conséquence le texte de la Convention sur l'assistance, ce qui pourrait se faire par voie d'amendement, conformément à l'article 16.

2. La Convention sur l'assistance contient divers types de dispositions sur le fond, que l'on peut classer en trois groupes. Au premier groupe, que l'on peut sans doute qualifier de fondamental, car il régit les conditions, le contenu et la portée des mesures d'assistance, appartiennent les articles 1 à 3 et 5. Le deuxième groupe a trait à des questions de remboursement des frais et d'indemnisation et les dispositions pertinentes se trouvent dans les articles 7, 10 et 11. Le troisième groupe contient des prescriptions spéciales en faveur du personnel chargé de l'assistance et de l'État fournissant cette assistance ; il s'agit en l'occurrence des articles 8 et 9. En détail, la situation se présente de la façon suivante :

- a) En ce qui concerne les mesures d'assistance, l'article 1 énonce le principe selon lequel les États Parties doivent coopérer entre eux pour, dans le cas d'un accident nucléaire ou d'une autre situation d'urgence radiologique, en limiter le plus possible les conséquences et protéger la vie, les biens et l'environnement. La conclusion d'accords bilatéraux ou multilatéraux, ou une combinaison des deux, est recommandée comme étant le moyen le plus efficace d'atteindre cet objectif. Les divers États devraient également demander à l'AIEA d'apporter son concours à l'instauration d'une telle coopération. En fait, il existe déjà toute une série d'accords bilatéraux de ce type.

Quant à la nature même des mesures d'assistance à envisager, rien de plus n'est indiqué dans la convention ; ces mesures s'adaptent plutôt en fonction des nécessités de chaque cas particulier. C'est pourquoi seules sont données des indications générales, qui trouvent leur expression dans l'article 2. Tout d'abord, il est stipulé qu'il est sans importance que l'accident nucléaire ou la situation d'urgence radiologique ait ou non son origine dans l'État demandant l'assistance dès lors que les effets en sont ressentis sur le territoire de ce dernier. L'État demandant l'assistance doit en spécifier le but et la portée. S'il n'est pas possible de donner immédiatement ces indications, les deux États concernés se concertent pour les déterminer en commun. L'État, dont l'assistance est sollicitée, doit faire savoir immédiatement à l'État qui lui a demandé cette assistance, si et dans quelle mesure il est à même de lui la fournir ; cette notification doit être effectuée directement ou par l'entremise de l'AIEA. Les mesures d'assistance couvrent en tout cas aussi le retraitement

médical et le transfert temporaire de personnes sur le territoire de l'État qui accorde l'assistance⁵.

La demande d'assistance ne doit pas nécessairement être adressée à d'autres États. Elle peut aussi être transmise à l'AIEA, afin que non seulement des experts mais aussi de l'équipement et d'autres matériels soient mis à disposition par l'AIEA elle-même, ou que cette dernière demande à d'autres États d'apporter leur assistance. Il appartient aussi à l'AIEA de coordonner les différentes mesures d'assistance au niveau international. Pour autant que cette coordination ne soit pas assurée par l'AIEA et d'ailleurs aussi qu'aucun autre arrangement n'ait été pris, aux termes de l'article 3 de la convention, il incombe à l'État demandeur d'assurer, à l'intérieur de son territoire, la direction, la coordination et l'exécution des mesures d'assistance. Il est du devoir de l'État, qui requiert l'assistance, d'assurer aussi la protection des personnes, de l'équipement et autres matériels, qui ont été introduits sur son territoire, et de veiller à garantir la restitution de l'équipement mis à disposition.

En sus des indications générales figurant à l'article 3, l'article 5 précise les attributions de l'AIEA en ce qui concerne la fourniture de l'assistance, de la manière suivante : outre la mise à disposition d'experts, d'équipement et autres matériels et de la transmission des demandes d'assistance à d'autres États, l'AIEA doit communiquer à l'État qui requiert l'assistance, les méthodes, les techniques et les résultats disponibles de travaux de recherche permettant de faire face à la situation d'urgence. Toutefois, même en l'absence d'une situation d'urgence effective, l'Agence est tenue d'apporter son concours aux divers États (même si ces derniers ne sont pas des États membres de l'AIEA), qui sollicitent une aide en vue de se prémunir contre d'éventuelles situations d'urgence futures, en fournissant des avis des types les plus variés. Il s'agit notamment de l'élaboration de plans d'urgence, de recommandations visant les mesures législatives appropriées, de programmes de formation pour le personnel appelé à intervenir, de la mise au point de systèmes d'alerte, de l'établissement et du maintien d'une liaison avec d'autres organisations internationales compétentes en vue d'échanger des informations et des données, de même que d'autres actions⁶.

-
5. Dans une annexe technique consacrée à l'assistance en cas d'urgence et figurant dans son ouvrage intitulé « *The IAEA notification and assistance conventions in case of a nuclear accident* » [Les conventions de l'AIEA sur la notification et l'assistance en cas d'accident nucléaire], Londres 1987, Graham and Trotman, p. 199 et suivantes, Adede, ancien Directeur de la Division juridique de l'Agence, présente un aperçu des exigences en personnel et matériel (en particulier technologique et médical) qu'imposerait une assistance efficace en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique. Ce faisant, Adede distingue trois phases d'assistance, à savoir : la phase initiale d'une durée de quelques heures à deux jours, pendant laquelle les mesures les plus urgentes doivent être prises ; une phase intermédiaire d'une durée de plusieurs jours à plusieurs semaines, et une phase finale qui peut durer des mois, voire des années. En ce qui concerne les nombreuses mesures particulières, voir aussi la publication de l'AIEA intitulée « *Mutual Emergency Assistance for Radiation Accidents* » [Assistance mutuelle d'urgence en cas d'accidents dus aux rayonnements], IAEA-TECDOC-237, AIEA, Vienne, 1980, ainsi que le Supplément IAEA-TECDOC-284, Vienne, 1983.
 6. En vue de préparer la fourniture d'une assistance dans n'importe quel cas d'accident radiologique, l'AIEA a envoyé à ses divers États membres un questionnaire détaillé. Chaque État était prié d'indiquer les types d'assistance qu'il lui était aussi bien possible qu'impossible de fournir. Les résultats de cette enquête sont publiés dans la Collection Sécurité n° 50-SG-06 de l'AIEA, Vienne, 1982, p. 55 et suivantes.

Il peut être mis fin aux mesures d'assistance aussi bien à la demande de l'État qui les a sollicitées qu'à celle de l'État qui les fournit, comme le stipule l'article 11. Dans un pareil cas, les deux États doivent se consulter en conséquence. Cette cessation envisagée de l'assistance doit être notifiée par écrit. Lorsque l'aide est apportée par l'AIEA, ces mêmes dispositions s'appliquent par analogie.

- b) Comme l'assistance entraîne naturellement des frais, l'article 7 énonce les prescriptions correspondantes. En principe, l'État qui fournit l'assistance le fait sans demander de remboursement des frais. En dérogation à ce principe, il peut cependant être convenu d'un commun accord que l'assistance est remboursable en totalité ou en partie. Dans l'examen de la question de savoir si l'assistance doit être fournie à titre gracieux ou moyennant un remboursement total ou partiel des frais, il convient de prendre en compte divers facteurs, notamment : la nature de la situation d'urgence, le lieu d'origine de l'accident nucléaire, les besoins des pays en voie de développement, de même que ceux d'États qui n'ont pas d'installations nucléaires. Toutefois, même dans le cas où un remboursement des frais a été convenu, l'État qui fournit l'assistance demeure à tout moment libre de renoncer à ce remboursement en totalité ou en partie.

Les remboursements doivent être effectués rapidement : les paiements doivent être transférables sans restrictions. L'article 7 faisant référence d'une façon générale aux parties qui fournissent l'assistance, les principes énoncés ci-dessus s'appliquent également à l'assistance fournie par l'AIEA.

- c) Il est compréhensible que la fourniture de l'assistance puisse s'accompagner de divers types de dommages sur le territoire aussi bien de l'État fournissant l'assistance que de l'État à qui elle est fournie. Il peut s'agir en l'occurrence de dommages aux personnes ou aux biens, de la perte de biens ou de dommages à l'environnement. Sauf s'il n'en est convenu autrement, ce sont les principes énoncés à l'article 10 qui s'appliquent. La règle est que l'État, qui requiert l'assistance, n'est en droit d'engager aucune action en réparation contre l'État qui fournit l'assistance. Les conséquences en sont multiples. Tout d'abord, il est interdit à l'État, qui a demandé l'assistance, d'engager des poursuites judiciaires contre l'État qui a fourni l'assistance ou contre les personnes physiques ou morales qui ont été mises à contribution pour la fourniture de cette assistance. Puis, l'État qui requiert l'assistance doit assumer la responsabilité au cas où des demandes de ce type seraient introduites par des tiers. Dans de pareils cas, l'État auquel l'assistance a été fournie, doit, soit parvenir à un règlement correspondant avec la personne demandant l'indemnisation, soit dédommager l'État contre lequel la demande en réparation a été introduite et les personnes agissant pour son compte, et renoncer à tout recours contre ceux-ci. Sont exclus les cas dans lesquels ces personnes, agissant au nom ou pour le compte de l'État qui fournit l'assistance, ont causé les dommages de propos délibéré. L'État, qui requiert l'assistance, est libre d'imposer le respect de ces dispositions, en totalité ou en partie, non seulement à ses ressortissants mais aussi aux personnes ayant leur résidence permanente sur son territoire.
- d) Pour que le personnel d'assistance puisse atteindre aussi rapidement que possible le lieu de destination et y mener ses tâches librement, diverses exceptions aux dispositions générales en vigueur au plan interne doivent être prévues en sa faveur. À cet effet, l'État qui requiert l'assistance doit accorder un ensemble de privilèges aux personnes envoyées par l'État qui fournit l'assistance, ou agissant pour le compte de ce dernier, à condition que ces personnes aient été dûment notifiées à l'État qui requiert l'assistance et acceptées par lui. Les membres du personnel d'assistance ne peuvent être arrêtés ni retenus pour des

infractions ou des omissions commises en liaison avec les activités d'assistance. De même, une action au pénal ou au civil ou un recours administratif ne peuvent être introduits pour ces raisons contre ces personnes. En outre, le personnel d'assistance est exempté de tous impôts et autres contributions, la seule exception étant constituée par les contributions qui sont normalement comprises dans le prix des marchandises ou de la prestation de services, par exemple, taxe sur la valeur ajoutée (TVA). De plus, le personnel d'assistance doit pouvoir bénéficier de la liberté d'entrer dans le pays et d'en sortir. L'État, qui requiert l'assistance, est libre pour sa part d'accorder à ses ressortissants et aux personnes ayant leur résidence permanente sur son territoire, les mêmes privilèges qu'au personnel d'assistance étranger. Inversement, toutes les personnes, qui bénéficient d'un tel statut légal privilégié, sont tenues de respecter les prescriptions légales en vigueur dans l'État qui requiert l'assistance, et de ne pas s'immiscer dans les affaires intérieures de cet État.

L'État qui fournit l'assistance est de même exempté d'impôts et autres contributions sur les biens d'équipement et divers matériels transférés aux fins de l'assistance. Ces biens ne peuvent être saisis ni fouillés. En outre, l'État qui requiert l'assistance doit faciliter l'importation et l'exportation des biens d'équipement et divers matériels. Au cas où de tels biens viendraient à subir une contamination radioactive en liaison avec les activités d'assistance, l'État auquel cette assistance a été fournie doit pourvoir à leur décontamination.

Au cas où, pour le transport du personnel d'assistance ou de biens d'équipement, il est nécessaire de passer par le territoire national d'un autre État, ce dernier doit, conformément à l'article 8, sur demande de l'État qui requiert ou qui fournit l'assistance, en faciliter le transit. Toutefois, le personnel, les biens d'équipement et divers objets doivent à cet effet être dûment notifiés à l'État de transit.

III. Dispositions des deux conventions relatives à la procédure

A. *La Convention sur la notification rapide*

1. Les dispositions essentielles sont contenues dans l'article 2, qui régit la notification et la fourniture d'informations lorsqu'un accident nucléaire se produit. Deux possibilités sont prévues. Dans la première, il convient de faire en sorte que, sans délai, non seulement les États, qui peuvent être touchés par le phénomène d'irradiation, soient directement mis au courant, mais aussi que l'AIEA en reçoive notification. Dans la deuxième, il n'y a pas notification et information directes des États susceptibles d'être touchés le cas échéant, de sorte qu'il suffit de remettre une notification et de fournir des informations à l'AIEA seulement. Le choix entre ces deux voies est laissé à l'appréciation de l'État auquel incombe l'obligation. Dans chaque cas, l'AIEA joue le rôle de centre pour la réception et la transmission d'avertissements et d'informations. Étant donné que cette mise au courant a pour but de limiter au maximum les conséquences radiologiques, il convient dans les cas particulièrement urgents, afin d'éviter toute perte de temps, d'avertir en outre directement les États susceptibles d'être touchés.

Aux termes de l'article 4 de la convention, l'AIEA doit immédiatement transmettre chaque notification d'accident nucléaire, accompagnée des informations reçues, aux États qui sont effectivement touchés ou susceptibles de l'être, ainsi qu'aux organisations internationales

compétentes⁷. Cette obligation de notification s'applique aussi à l'égard d'États, qui ne sont ni Parties à la convention, ni même membres de l'AIEA.

La transmission et la réception des notifications et informations prévues à l'article 2, doit s'effectuer, conformément à l'article 7, par l'intermédiaire de points de contact. Ces derniers doivent être désignés par les États Parties et indiqués non seulement à l'AIEA, mais aussi aux autres États Parties directement ou par l'intermédiaire de l'AIEA. De même, il y a lieu d'établir au sein de l'Agence un endroit déterminé pour la réception et la transmission de tels rapports. En outre, les États Parties doivent, de la même façon, indiquer les autorités compétentes pour s'acquitter ensuite des tâches prévues dans la convention. D'autres organisations internationales dont le champ d'activité s'étend à la protection contre les accidents nucléaires, peuvent également établir des points de contact. Aussi bien les points de contact des États Parties que la cellule centrale à l'AIEA doivent être accessibles en permanence. Les modifications apportées aux autorités compétentes ou aux points de contact doivent immédiatement être communiquées à l'AIEA.

La manière de procéder à la transmission des notifications et des informations n'est pas stipulée dans la convention. Il appartient donc à chaque État Partie de choisir la méthode de transmission, dans la mesure où un mode particulier n'a pas été établi de concert avec l'AIEA ou un autre État.

2. Une autre disposition de procédure a trait au règlement des différends entre États Parties à la convention, ou entre un ou plusieurs États Parties et l'AIEA, concernant l'interprétation ou l'application de la convention. L'article 11 prévoit, comme le font également d'autres traités internationaux, le recours en pareil cas à des consultations afin de régler les désaccords de manière pacifique, notamment par des négociations. Si un différend ne peut pas être réglé de cette manière, il devra être soumis, sur demande de l'une des Parties, à une procédure d'arbitrage ou à la Cour internationale de justice ; en l'absence d'accord sur les arbitres, le Président de la Cour internationale de justice ou le Secrétaire général des Nations Unies peuvent être invités à désigner un ou plusieurs arbitres.

Tout État Partie est en droit de déclarer qu'il ne se considère pas lié par cette procédure de règlement des différends. Une telle déclaration peut cependant être retirée à tout moment⁸.

B. La Convention sur l'assistance

1. De la même manière que cela est prévu dans la Convention sur la notification rapide d'un accident nucléaire, les États Parties à la Convention sur l'assistance doivent, aux termes de l'article 4 de cette dernière, indiquer non seulement à l'AIEA, mais aussi aux autres États Parties à la Convention les autorités compétentes et les points de contact par l'intermédiaire desquels l'assistance doit être demandée ou auxquels les demandes d'assistance doivent être adressées. À cet égard, les dispositions concordent dans le détail avec celles de la Convention sur la notification. Elles sont cependant complétées par une disposition particulière concernant la confidentialité des demandes d'assistance.

7. Au nombre de ces organisations internationales figurent notamment l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et son Agence pour l'énergie nucléaire (AEN), l'Organisation internationale du travail (OIT) et l'Organisation mondiale de la santé (OMS).

8. Il convient de noter qu'un certain nombre d'États Parties ont, à l'occasion de la signature de la Convention, exprimé des réserves concernant l'article 11 et rejeté la procédure obligatoire de règlement des différends par un arbitrage ou par la Cour internationale de justice. AIEA-INFCIRC/335/Add. 1 et 336/Add. 2 de mai 1987 et 335/Add. 2 et 336 Add. 3 du 20 mai 1988.

Ainsi, lorsque des informations sont communiquées à titre confidentiel par l'État, qui requiert l'assistance, à un autre État ou à l'AIEA, aux termes de l'article 6, ces informations doivent être tenues secrètes et n'être utilisées qu'aux fins de l'assistance. Avant d'informer le public, l'État qui fournit l'assistance ou l'AIEA doit, autant que possible, se concerter avec l'État qui requiert l'assistance.

2. À l'instar de la Convention sur la notification rapide, la Convention sur l'assistance contient des prescriptions visant le règlement des différends. Les dispositions en question se trouvent à l'article 13. Étant donné que le libellé des deux conventions est parfaitement identique sur ce point, il y a lieu de se reporter à l'exposé figurant à la section III.A.2. ci-dessus.

IV. Rapports avec d'autres accords internationaux

1. Aux termes de l'article 10 de la Convention sur la notification rapide, les États Parties demeurent libres de conclure à l'avenir des accords bilatéraux et multilatéraux concernant des questions couvertes par la convention, qui sont conformes à l'objet et au but de la convention. De tels accords ne sont pas affectés par la convention. Conformément à l'article 9, de tels accords supplémentaires doivent même être envisagés par les États Parties. Toutefois, les accords internationaux existants, qui traitent de ce même sujet, ne sont pas non plus affectés. Dans la mesure où il s'agit d'accords futurs, la règle est claire : ils doivent être conformes à l'esprit et au but de la convention. Au cas où ils ne le seraient pas, la convention l'emporte chaque fois. En revanche, cette prescription n'est pas claire en ce qui concerne les accords internationaux déjà existants, dans la mesure où ceux-ci sont susceptibles d'être en conflit avec la convention. Faut-il alors appliquer les dispositions de la convention ou celles de l'accord antérieur ? Dans ce cas, il conviendrait sans doute de privilégier l'interprétation selon laquelle, les dispositions prévues dans la convention étant postérieures, ce sont elles qui seraient applicables.

2. L'article 12 de la Convention sur l'assistance stipule également que les accords internationaux relatifs aux questions couvertes par ladite convention, se sont pas affectés par cette dernière. En outre, les États Parties seront toujours libres de conclure à l'avenir des accords bilatéraux ou multilatéraux en la matière. Comme cela a déjà été indiqué dans les commentaires relatifs à l'article 1, ils devraient conclure de tels accords ou combinaisons d'accords en vue de faciliter la coopération entre les Parties à la convention.

V. Adoption, entrée en vigueur et dénonciation des conventions

Les deux conventions ont été adoptées par la Conférence générale de l'AIEA le 26 septembre 1986, lors d'une session spéciale tenue à Vienne, et ouvertes à la signature de tous les États à Vienne le 26 septembre 1986 au siège de l'AIEA, et à New York le 6 octobre 1986 au siège des Nations Unies. Chaque convention est entrée en vigueur trente jours après que trois États ont exprimé leur consentement à être liés. Dans le cas de la Convention sur la notification, ce fut le 27 octobre 1986 et dans celui de la Convention sur l'assistance, le 26 février 1987⁹.

Pour chaque État, qui a exprimé son consentement à être lié par la convention, cette dernière est entrée en vigueur 30 jours après que ce consentement a été exprimé. Chaque État signataire a

9. AIEA/INFCIRC/335 du 18 novembre 1986 et INFCIRC/336/Add. 1 du 10 mars 1987.

Le texte des deux conventions de l'AIEA du 26 septembre 1986 a été reproduit dans le Supplément au *Bulletin de droit nucléaire* n° 38.

cependant été libre de déclarer qu'il appliquerait la convention provisoirement, même si elle n'était pas encore entrée en vigueur pour lui.

Les articles 15 et 17 respectivement des deux conventions prévoient la possibilité d'une dénonciation. Cette dernière doit être notifiée par écrit et prend effet un an après sa réception par l'AIEA.

Comme toutes les déclarations à adresser à l'AIEA, non seulement l'adhésion après coup à la convention, mais aussi à la dénonciation de cette dernière, doivent être remises au Directeur général de l'Agence, qui conformément aux articles 16 et 18 respectivement assume les fonctions de dépositaire. Cela vaut en particulier pour la déclaration relative à l'application provisoire de la convention et pour les réserves concernant certaines de ses dispositions. Le Directeur général de l'AIEA est tenu de notifier rapidement aux autres États Parties la réception de telles déclarations.

VI. Amendements aux conventions

Aux termes des articles 14 et 16 respectivement, tout État Partie a le droit de soumettre des propositions d'amendement visant les conventions au Directeur général de l'AIEA en sa qualité de dépositaire. Ce dernier doit, comme cela est aussi prévu pour d'autres déclarations, les porter immédiatement à la connaissance de tous les autres États Parties. À la demande de la majorité des États membres, une conférence est alors convoquée en vue d'examiner les amendements proposés. Si les participants à cette conférence adoptent le projet d'amendement à la majorité des deux tiers, un Protocole y afférent est ouvert à Vienne et à New York à la signature de tous les États membres. Le Protocole portant modification de la convention entre en vigueur 30 jours après que trois États ont exprimé leur consentement à être liés par celui-ci.

VII. Textes authentiques

L'original des conventions qui, conformément aux articles 17 et 19 respectivement sera déposé auprès du Directeur général de l'AIEA, est établi en six langues, tous les textes faisant également foi. Ces langues sont les suivantes : anglais, arabe, chinois, espagnol, français et russe.

VIII. Remarques finales

Les deux conventions de l'AIEA représentent un progrès notable par rapport à la situation juridique antérieure, car la notification rapide d'un accident nucléaire de même que l'assistance en cas d'accident de ce type ou de situation d'urgence radiologique réduisent considérablement les risques pour les autres États et permettent souvent d'indemniser plus aisément les dommages déjà subis. Lors de l'accident de Tchernobyl, l'information des États touchés n'est intervenue qu'avec un important retard, de sorte que les mesures préventives nécessaires n'ont pu être prises que de façon relativement tardive. De même, la fourniture d'une assistance par d'autres États n'était pas prévue, de sorte qu'elle n'est intervenue qu'à titre exceptionnel. Il est à souhaiter que les deux conventions de l'AIEA n'aient que rarement à être appliquées, et que si un accident nucléaire ou une situation d'urgence radiologique venaient à se produire, ceux-ci soient loin d'atteindre l'ampleur exceptionnelle de l'accident de Tchernobyl.

Le Protocole commun relatif à l'application de la Convention de Vienne et de la Convention de Paris : une passerelle entre les deux conventions sur la responsabilité civile pour les dommages nucléaires

par Otto von Busekist*

1. L'adoption du Protocole commun et sa signature, le 21 septembre 1988¹, à l'issue de la Conférence diplomatique organisée conjointement à Vienne par l'AIEA et l'AEN, a été saluée comme une étape marquante dans la voie de l'instauration d'un régime universel de responsabilité civile dans le domaine nucléaire. L'importance de la responsabilité et de l'indemnisation des dommages transfrontières causés par un accident nucléaire constitue assurément l'un des enseignements tirés de l'accident de Tchernobyl. Dans le présent article, l'auteur s'efforce de retracer la génèse du Protocole commun au cours des nombreuses années qu'a demandé l'établissement de ce lien entre les deux conventions, de formuler des observations sur ses objectifs et sa teneur et d'examiner quelques importantes questions liées à son application.

Le long chemin pour arriver à la passerelle

Rétrospective

2. Lorsque la Conférence internationale sur la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires s'est réunie à Vienne du 29 avril au 19 mai 1963, la Convention de Paris (CP) et la Convention complémentaire de Bruxelles (CCB) avait été signées (respectivement le 29 juillet 1960 et le 31 janvier 1963), mais n'étaient pas encore entrées en vigueur. La question des relations entre la Convention de Paris et la Convention de Vienne (CV) a manifestement été abordée pendant cette conférence², puisque les participants ont décidé d'inclure dans la Convention de Vienne deux articles traitant de ce sujet. L'article XVI de la Convention de Vienne stipule que « Nul n'aura le droit de recevoir une réparation en vertu de la présente convention dans la mesure où il a déjà obtenu

* Ce document a été initialement publié dans le *Bulletin de droit nucléaire* n° 43 (1989). À la date de la parution de cet article, l'auteur était Conseiller juridique chez Eurochemic. Les opinions exprimées et les faits présentés n'engagent que la responsabilité de l'auteur.

1. Le texte en anglais et en français du Protocole commun est reproduit dans le *Bulletin de droit nucléaire* n° 42 de décembre 1988. Une publication conjointe de l'AIEA et de l'AEN contenant les textes authentiques du Protocole ainsi qu'une note explicative va paraître prochainement. Les Signataires du Protocole à ce jour sont : la République fédérale d'Allemagne, l'Argentine, la Belgique, le Cameroun, le Chili, le Danemark, l'Égypte, l'Espagne, la Finlande, la Grèce, l'Italie, le Maroc, la Norvège, les Pays-Bas, les Philippines, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie.
2. Actes officiels de la Conférence (Collection juridique n° 2), AIEA, Vienne 1964, pages 403, 404 (Rapport de la Sous-Commission du rapport avec les autres accords internationaux); 211-219, 353-355 (délibération de la Commission plénière), 155 (vote en séance plénière).

réparation du même dommage nucléaire en vertu d'une autre convention internationale sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire ». Aux termes de l'article XVII, la Convention de Vienne « ne porte pas atteinte à l'application des conventions ou accords internationaux relatifs à la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires qui sont en vigueur ou ouverts à la signature, à la ratification ou à l'adhésion à la date à laquelle la présente convention est ouverte à la signature, en ce qui concerne les Parties à ces accords ou conventions ». Les seules conventions internationales auxquelles ces dispositions s'appliquent sont la Convention de Paris et la Convention complémentaire de Bruxelles. Afin d'harmoniser leurs dispositions avec celles de la Convention de Vienne, la Convention de Paris et la Convention complémentaire de Bruxelles ont été modifiées par des Protocoles additionnels signés le 28 janvier 1964. Le Préambule du Protocole additionnel à la Convention de Paris se réfère à l'article XVII de la Convention de Vienne et indique que les Signataires sont désireux « d'éviter dans la mesure du possible un conflit éventuel entre les deux conventions, en vue de se permettre de devenir Parties aux deux conventions s'ils le souhaitent. »

3. Toutefois, aucune Partie contractante à la Convention de Paris n'a jusqu'à présent ratifié la Convention de Vienne ; les signatures de l'Espagne (6 septembre 1963) et du Royaume-Uni (11 novembre 1964) n'ont pas été suivies de ratifications. Ce manque d'empressement à devenir Partie à la Convention de Vienne, convention à vocation universelle, est probablement dû aux raisons suivantes. La faiblesse du montant minimal de responsabilité, fixé à cinq millions d'unités de compte par l'article V de la Convention de Vienne, est considéré comme inacceptable par de nombreux pays. Il est vrai que l'article 7 de la Convention de Paris, qui fixe certes à 15 millions de droits de tirage spéciaux (DTS) du Fonds Monétaire International (FMI) le montant maximal général de la responsabilité (un montant qui peut néanmoins être dépassé), permet également d'établir un montant inférieur de responsabilité sans toutefois pouvoir être inférieur à DTS 5 millions. Il convient de noter à cet égard que le Conseil de l'OCDE a recommandé le 16 novembre 1982 que les Parties à la Convention de Paris qui, profitant de la possibilité offerte par l'article 7(b)(ii) de fixer un montant de responsabilité réduit par rapport à celui en vigueur pour les exploitants d'installations nucléaires en général, mettent des fonds publics à disposition à concurrence du montant maximal de responsabilité des exploitants nucléaires en général en cas de dommages dépassant ce montant réduit. En particulier, les montants de responsabilité établis par la Convention de Paris doivent être considérés dans le contexte de la Convention complémentaire de Bruxelles qui, grâce à son système d'intervention des États, couvre en réalité des dommages atteignant DTS 120 millions, somme qui sera portée à DTS 300 millions dès que le Protocole de 1982 sera entré en vigueur³. La Convention de Vienne n'a été suivie d'aucun accord supplémentaire, bien que la Conférence internationale sur la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires, dans sa Résolution du 19 mai 1963 recommandant la création d'un Comité permanent, ait chargé ce Comité d'« étudier la question de savoir s'il est souhaitable et possible de créer un fonds international pour la réparation des dommages nucléaires et la manière dont ce fonds interviendrait, afin que les exploitants des Parties contractantes puissent assumer la responsabilité qui leur incombe en vertu de l'article V de la Convention, notamment réparer les dommages nucléaires dont le montant est supérieur au chiffre fixé dans cet article⁴ ». Une autre raison, liée à la première, tient probablement à l'absence dans la Convention de Vienne d'une disposition semblable à l'article 7(e) de la Convention de Paris, qui permet aux Parties contractantes de subordonner le transit de substances nucléaires à travers leurs territoires à la condition que le

3. Le « Protocole portant modification de la Convention du 31 janvier 1963 complémentaire à la Convention de Paris du 29 juillet 1960 sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire, amendée par le Protocole additionnel du 28 janvier 1964 » a été adopté à Paris le 16 novembre 1982 et a jusqu'à présent été ratifié par huit Parties contractantes à la CCB. Il entrera en vigueur à la date à laquelle toutes les Parties contractantes, c'est-à-dire onze présentement, l'auront ratifié [article 21].

4. Actes officiels de la Conférence, p. 539.

plafond de responsabilité de l'exploitant nucléaire étranger (expéditeur ou destinataire) soit porté au montant maximal applicable aux exploitants d'installations nucléaires situées à l'intérieur de ces territoires. Une proposition visant à introduire une telle disposition a été rejetée par la Conférence de Vienne sur la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires⁵. La lenteur avec laquelle la Convention de Vienne a été ratifiée (il a fallu 14 ans pour qu'elle entre en vigueur bien que cinq ratifications seulement aient été requises) n'a guère ravivé l'intérêt des Parties à la Convention de Paris qui n'ont que peu de relations géographiques ou commerciales, si tant est qu'elles en aient, avec les présentes Parties à la Convention de Vienne. Enfin, les Parties à la Convention de Paris ont été sensibilisées au fait que la ratification de la Convention de Vienne pourrait conduire à un certain nombre de conflits lesquels ont été évoqués au cours du Symposium AIEA/AEN de Monaco de 1968 sur la responsabilité civile et l'assurance en matière de transports maritimes de substances nucléaires⁶.

4. Malgré l'harmonisation étendue des textes des deux conventions qu'a permise le Protocole additionnel de 1964 à la Convention de Paris, il subsistait un certain nombre de différences auxquelles de nouvelles sont venues s'ajouter à la suite de l'entrée en vigueur du Protocole de 1982 portant modification de la Convention de Paris⁷. Ces différences concernent les pays membres [la Convention de Vienne ayant une vocation universelle, alors que la Convention de Paris, conclue dans le cadre de l'OCDE, a en fait un caractère « régional »], le fait que seule la Convention de Paris contient des dispositions relatives à son champ d'application territorial [article 2] et au transit des matières nucléaires [article 7(e) déjà mentionné plus haut], les montants de responsabilité, les règles en matière de subrogation et de conflits de compétence juridictionnelle de même que de règlement des différends. En particulier, le Protocole de 1982 a remplacé l'unité de compte de l'Accord monétaire européen fondé sur l'étalon-or par le DTS du FMI, alors que l'unité de compte, conformément à l'article V.3 de la Convention de Vienne demeure la valeur-or du dollar des États-Unis à la date du 29 avril 1963, ce qui peut donner lieu à des interprétations différentes et ne correspond pas à la tendance générale à remplacer, dans les accords internationaux, les unités de compte fondées sur l'or par les DTS.

5. Cependant, aucune de ces différences ne touche aux principes communs des deux conventions qui sont bien connus : l'exploitant d'une installation nucléaire est objectivement et exclusivement responsable des dommages nucléaires ; sa responsabilité est limitée quant au montant et à la durée ; l'exploitant est tenu de couvrir sa responsabilité par une assurance ou une autre forme de garantie financière ; les tribunaux d'une seule Partie contractante sont compétents pour statuer sur les demandes en réparation dirigées contre l'exploitant ; les conventions s'appliquent sans aucune discrimination fondée sur la nationalité, le domicile ou la résidence. Une autre caractéristique commune aux deux conventions tient à ce qu'elles sont complètes, en ce sens qu'elles s'appliquent aux accidents nucléaires survenant non seulement dans des installations nucléaires, mais aussi au cours du transport de matières nucléaires à destination ou en provenance de ces dernières.

5. Actes officiels de la Conférence, pages 142, 476 (projet d'article IV, paragraphe 2).

6. U.K. Nordenson, Conflits juridiques résultant de l'application simultanée des Conventions de Paris et de Vienne pour des accidents nucléaires survenus en cours de transport de substances nucléaires, dans « La responsabilité civile et l'assurance en matière de transports maritimes de substances nucléaires » (Symposium de Monaco), OCDE Paris ; 1969, p. 459 et suivantes.

7. Le « Protocole portant modification de la Convention du 29 juillet 1960 sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire, amendée par le Protocole additionnel du 28 janvier 1964 » a été signé le 16 novembre 1982 et est entré en vigueur le 7 octobre 1988, conformément à l'article 20 de la CP.

Une épure en réserve

6. Après que l'espoir d'une ratification de la Convention de Vienne par les Parties à la Convention de Paris a virtuellement été abandonné, le problème des relations entre les deux conventions a été examiné à nouveau en 1972 par le Groupe d'experts gouvernementaux de l'AEN sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire. Cette initiative procédait du désir d'unifier les principes sur lesquels reposait la responsabilité civile des dommages nucléaires, compte tenu de la poursuite de l'expansion de l'industrie nucléaire et du commerce international des matières, équipement et installations nucléaires, et ce faisant d'améliorer la protection des victimes comme de préserver les intérêts des exploitants d'installations nucléaires, des transporteurs et des assureurs. À cette époque, la Convention de Paris était déjà entrée en vigueur (le 1^{er} avril 1968), alors que ce n'était le cas ni de la Convention de Vienne, ni de la Convention complémentaire de Bruxelles. En collaboration avec le Secrétariat de l'AIEA, une série de solutions avaient été envisagées en vue d'atteindre deux objectifs étroitement liés : d'une part, éliminer les difficultés résultant de l'application simultanée des deux conventions et, d'autre part, parvenir à une acceptation plus large des principes de base des deux conventions. Les solutions examinées au sein de l'AEN et de l'AIEA peuvent se résumer comme suit.

I. Une convention unique

- a) abrogation de la Convention de Paris et maintien de la Convention de Vienne ;
- b) abrogation de la Convention de Vienne et maintien de la Convention de Paris ;
- c) élaboration d'une nouvelle convention.

II. Maintien des deux conventions

- a) ratification de la Convention de Vienne par les Parties contractantes à la Convention de Paris ;
- b) extension du champ d'application territorial des deux conventions ;
- c) établissement d'une « passerelle » entre les deux conventions sous la forme d'un Protocole commun ou de deux protocoles identiques.

Au cours de ces travaux, toutes ces solutions à l'exception de la dernière indiquée ont été écartées pour diverses raisons juridiques, pratiques ou politiques⁸. La solution d'un Protocole commun ouvert aux Parties contractantes à la Convention de Paris comme à la Convention de Vienne a été retenue comme étant la plus satisfaisante.

7. Ce Protocole commun a d'abord été examiné par un Groupe de travail restreint du Comité permanent de l'AIEA sur la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires, qui s'est réuni à Vienne en mai 1974. Il a ensuite été étudié en juin 1974 par le Groupe d'experts gouvernementaux de l'AEN et à nouveau en mars 1975, époque à laquelle les experts ont conclu qu'un Protocole commun constituait d'une façon générale la solution la plus satisfaisante d'un point de vue juridique, bien que certaines réserves d'importance mineure aient été exprimées concernant le transit des matières nucléaires et la question de l'application de la Convention complémentaire de Bruxelles. Parallèlement

8. Ces solutions sont analysées par O. von Busekist, *Haftungsprobleme im Verhältnis Zwischen Vertragsstaaten des Pariser und des Wiener Atomhaftungsübereinkommens*, dans Pelzer (ed.), *Freidliche Kernenergienutzung und staatsgrenzen in Mitteleuropa*, Baden-Baden, 1987, p. 271 et suivantes.

toutefois, les représentants nationaux ne se sont pas prononcés de façon définitive sur l'opportunité de mettre en œuvre cette solution (la Convention de Vienne n'était pas encore entrée en vigueur) et ont décidé de soumettre le projet de protocole au Comité permanent de l'AIEA pour avis officiel. Ce dernier ne devait toutefois pas inscrire cette question à l'ordre du jour de sa réunion suivante, mettant ainsi fin (provisoirement) à cette initiative. Les dispositions essentielles du projet de Protocole commun de 1974 (ci-après dénommé le « Projet de 1974 ») s'énonçaient comme suit :

Article I

- a) Aux fins de l'application de la Convention de Vienne, les Parties au présent Protocole qui sont Parties à la Convention de Paris sont considérées comme si elles étaient Parties à la Convention de Vienne, à l'exclusion des dispositions des articles XVI, XVII, XXI, XXII, XXIII, XXIV, XXV et XXVI de cette dernière convention ;
- b) Aux fins de l'application de la Convention de Paris, les Parties au présent Protocole qui sont des Parties à la Convention de Vienne sont considérées comme si elles étaient Parties à la Convention de Paris, à l'exclusion des dispositions des articles 6(e), 7(e), 17, 18, 19, 20, 21 et 22 de cette dernière convention.

Article II

Aux fins du présent Protocole et compte tenu des dispositions de son article I, la Convention de Paris ou la Convention de Vienne s'appliquent à un accident nucléaire à l'exclusion l'une de l'autre. La Convention applicable est celle à laquelle l'État où se trouve l'installation de l'exploitation responsable, en vertu de l'une ou de l'autre desdites conventions, est Partie.

L'édification

8. Il a fallu plus de neuf ans pour que l'examen de ce problème soit repris. En mai 1984, le Comité permanent de l'AIEA a évoqué à nouveau l'opportunité d'établir certaines relations formelles entre les deux conventions. Il a été jugé que le moment était venu de reprendre l'examen de cette question, compte tenu du fait que de nouveaux États envisageaient d'adhérer à la Convention de Vienne (qui était entrée en vigueur le 12 novembre 1977) et en raison de l'augmentation du nombre des accords bilatéraux de coopération et de fourniture dans le domaine nucléaire passés entre pays dans le cadre des relations Nord-Sud. Le Groupe d'experts gouvernementaux de l'AEN a donné un avis favorable à la proposition de l'AIEA d'entreprendre une étude conjointe sur les relations entre la Convention de Paris et la Convention de Vienne ; une réunion informelle d'experts a donc été organisée par les deux Secrétariats à Vienne en septembre 1986. Après avoir examiné les problèmes et les solutions déjà débattus entre 1972 et 1975 (voir paragraphe 6 ci-dessus), les experts se sont déclarés en faveur d'un Protocole commun, comme étant la solution la plus pratique et la plus efficace ; ils ont toutefois insisté sur le fait qu'il restait à examiner un certain nombre de questions liées à l'effet et au contenu de ce Protocole. Le Groupe d'experts gouvernementaux de l'AEN a également estimé qu'un Protocole commun constituerait la meilleure solution au problème des relations entre les deux conventions, à condition de préserver l'applicabilité de la Convention complémentaire de Bruxelles entre les Parties à cette convention. Ce groupe a souligné que l'adhésion à la Convention de Vienne d'un plus grand nombre d'États était une condition préalable au succès du Protocole commun. Le Comité permanent de l'AIEA, lors de sa réunion de mars 1987, a étudié et entériné cette même solution et a approuvé dans le principe un projet de Préambule et les projets de deux articles. En juin 1987, le Groupe

d'experts gouvernementaux de l'AEN a examiné à son tour les résultats des travaux du Comité permanent de l'AIEA et procédé à des échanges de vues sur divers projets d'articles élaborés par le Secrétariat de l'AEN.

9. Sur recommandation du Comité permanent, le Conseil des gouverneurs de l'AIEA et le Comité de Direction de l'énergie nucléaire de l'OCDE sont convenus d'établir un Groupe de travail commun AIEA/AEN chargé de poursuivre les travaux en vue de l'élaboration d'un Protocole commun. En conséquence, le « Groupe de travail commun AIEA/AEN sur les relations entre les Conventions de Paris et de Vienne » s'est réuni au siège de l'AIEA à Vienne du 27 au 30 octobre 1987. S'appuyant sur les importants travaux préparatoires décrits plus haut, les experts ont réussi à se mettre d'accord sur toutes les questions dans un remarquable esprit de coopération. Le texte du « Protocole commun relatif à l'application de la Convention de Vienne et de la Convention de Paris » a ainsi été adopté à l'unanimité le 30 octobre 1987, à l'issue de cette réunion (Cf. *Bulletin de droit nucléaire* n° 40).

10. Lors de sa session de février 1988, le Conseil des gouverneurs de l'AIEA a entériné le Protocole commun et décidé de réunir une conférence d'une journée organisée conjointement par l'AIEA et l'AEN/OCDE en liaison avec la 32^{ème} session ordinaire de la Conférence générale de l'AIEA, en septembre 1988, en vue de l'adoption du Protocole commun et de son ouverture à la signature. Le Comité de Direction de l'énergie nucléaire de l'OCDE, lors de sa session d'avril 1988 a entériné ce Protocole et recommandé la réunion de cette Conférence ; ces décisions ont été approuvées par le Conseil de l'OCDE en juin 1988 (cf. *Bulletin de droit nucléaire* n° 41). Certains avaient exprimé la crainte qu'une seule journée de réunion pourrait ne pas être suffisante si des questions de fond venaient à être soulevées. Cela ne s'est toutefois pas révélé être le cas : grâce aux fondements solides établis par le Groupe de travail commun AIEA/AEN en octobre 1987, la Conférence diplomatique du 21 septembre 1988 a vu l'aboutissement de 16 années de travail.

Principes fondamentaux du Protocole commun

11. Les travaux préparatoires du Protocole commun ont commencé par une analyse approfondie des relations entre les deux conventions. Comme ces dernières s'appliquent toutes deux à des accidents nucléaires survenant dans des installations nucléaires ou pendant le transport de matières nucléaires, on peut classer en deux groupes les cas qui illustrent le mieux les conflits positifs ou négatifs susceptibles d'exister entre elles : le premier concerne les accidents nucléaires survenant dans des installations nucléaires terrestres situées sur le territoire des Parties contractantes soit à la Convention de Paris, soit à la Convention de Vienne, alors que le second vise le transport de matières nucléaires entre les exploitants d'installations nucléaires situées dans ces territoires ; ces transports peuvent s'effectuer directement entre pays voisins ou par un transit à travers le territoire des Parties contractantes à la Convention de Paris ou à la Convention de Vienne. Chacun de ces groupes de cas et de ces sous-groupes présente un certain nombre de variantes selon le lieu où l'accident nucléaire est survenu et où les dommages sont subis ; ces variantes sont présentées schématiquement à l'Annexe 1. Dans l'examen de ces cas, on a supposé qu'aucune Partie contractante à la Convention de Paris n'avait étendu le champ d'application territorial de cette convention à des accidents survenus ou dommages nucléaires subis dans des États non-contractants, et que la Convention de Vienne exclut également les accidents survenus et les dommages nucléaires subis dans des États non-contractants⁹. Bien que cette

9. Le Comité permanent sur la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires a estimé en avril 1964 que « eu égard notamment aux cas de transport visés à l'article II.1, en cas d'accident nucléaire mettant en jeu la responsabilité d'un exploitant au sens de la Convention, les dommages nucléaires subis sur le territoire des États contractants et en haute mer ou au-dessus seraient des dommages nucléaires couverts par la Convention même si l'accident nucléaire ayant causé de tels dommages est survenu en

hypothèse ne correspond pas toujours à la situation effective du droit, en particulier dans le cas de la Convention de Paris¹⁰, elle a permis de poser le problème plus clairement.

12. Cette analyse a montré que malgré leurs principes de base communs, il n'existe pas de relations entre la Convention de Paris et la Convention de Vienne. Les Parties contractantes à la Convention de Paris sont des États non-contractants au sens de la Convention de Vienne et vice-versa. Cette situation entraîne les conséquences suivantes (abstraction faite dans l'hypothèse ci-dessus, des dispositions de certains droits nationaux concernant l'extension du champ d'application territorial) :

- a) Aucune des deux conventions ne s'applique aux dommages nucléaires subis sur le territoire d'une Partie contractante à l'autre convention, ce qui revêt une importance particulière dans les cas où les dommages proviennent d'installations terrestres (Annexe I, cas A 1 à 4, colonne 4).
- b) Aucune des deux conventions ne s'applique aux accidents nucléaires survenus sur le territoire d'une Partie contractante à l'autre convention, ce qui est particulièrement important dans les cas de transport (Annexe I, cas B et C, colonne 4).
- c) Les deux conventions sont applicables aux accidents nucléaires survenus et aux dommages nucléaires subis en haute mer ou au-dessus, ce qui peut entraîner leur application simultanée (Annexe I, cas B 1 et 2, colonne 4).

13. Il découle en outre de l'analyse que la distinction établie dans les conventions entre « Parties contractantes » ou « État où se trouve l'installation » [ce dernier terme n'étant utilisé que par la

haute mer ou au-dessus ou sur le territoire d'un État non-contractant. En revanche, des dommages nucléaires subis sur le territoire d'un État non-contractant ne seraient pas des dommages nucléaires couverts par la convention, même si l'accident nucléaire ayant causé de tels dommages est survenu sur le territoire d'une Partie contractante ou en haute mer ou au-dessus ». Ce point de vue est en particulier contesté par Nordenson, op. cit. p. 463-464, qui estime qu'« il faut considérer que la Convention (de Vienne) admet que la question de savoir si elle s'applique aux accidents nucléaires survenus en dehors du territoire des États contractants ou aux dommages nucléaires subis en dehors de ces territoires est régie par le droit national, c'est-à-dire par la législation de la Partie contractante dont les tribunaux sont ou seraient compétents en vertu de la Convention et décidée conformément aux règles de droit international privé de la *lex fori* ».

10. Le Comité de Direction de l'énergie nucléaire a, le 22 avril 1971, recommandé que le champ d'application de la CP soit étendu aux dommages subis dans un État contractant, ou en haute mer à bord d'un navire immatriculé sur le territoire d'un État contractant, même si l'accident nucléaire qui a causé ces dommages est survenu dans un État non-contractant. Cette recommandation, qui ne s'applique dans la pratique qu'aux dommages causés par des accidents nucléaires survenus en cours de transport, a été suivie par la Belgique, le Danemark et la Norvège. Ces deux derniers pays, de même que les Pays-Bas et la Suède ont adopté une législation couvrant les dommages nucléaires subis dans des États non-contractants à condition que l'accident nucléaire soit survenu dans ces pays et que la responsabilité en incombe à l'exploitant d'une installation nucléaire qui y est située. Les pays nordiques prévoient en outre que l'indemnisation de ces dommages peut être subordonnée à une clause de réciprocité. La République fédérale d'Allemagne applique la CP sans limitation territoriale et considère la CCB comme un traité d'application automatique ; une indemnisation excédant DTS 15 millions pour des dommages subis dans des États non-contractants à la CP, et DTS 120 ou 300 millions pour des dommages subis dans des Parties contractantes à la CCB, selon qu'elles ont ou non ratifié le Protocole de 1982, est accordée sous réserve de réciprocité. Aucune extension territoriale n'est prévue dans la législation d'application de la France, de la Grèce, de l'Italie, du Portugal, du Royaume-Uni, et de la Turquie.

Convention de Vienne qui le définit toutefois par référence à la « Partie contractante » à l'article I.1(d)] et États non-contractants revêt une importance particulière en ce qui concerne :

- a) leur champ d'application géographique [article 2 de la Convention de Paris] ;
- b) le transport de matières nucléaires [article 4(a)(iv) et (b)(iv) de la Convention de Paris, article II.1(b)(iv) et (c)(iv) de la Convention de Vienne] ;
- c) le droit de subrogation [article 6(d) et (e) de la Convention de Paris, article IX.2 de la Convention de Vienne] ;
- d) le libre transfert des indemnités et des fonds provenant de l'assurance ou d'une autre garantie financière [article 12 de la Convention de Paris et article XV de la Convention de Vienne] ;
- e) les dispositions relatives à la compétence juridictionnelle [article 13(a) à (c) de la Convention de Paris, article XI de la Convention de Vienne] ;
- f) l'exécution des jugements [article 13(d) de la Convention de Paris, article XII de la Convention de Vienne] et l'immunité de juridiction [article 13(e) de la Convention de Paris, article XIV de la Convention de Vienne] ;
- g) le principe de non-discrimination [article 14 de la Convention de Paris ; article XIII de la Convention de Vienne].

Le premier principe qui sous-tend le Protocole commun vise donc à créer un lien entre la Convention de Paris et la Convention de Vienne en abolissant cette distinction entre leur Parties contractantes respectives en ce qui concerne le dispositif de l'une ou de l'autre convention. Par conséquent, les Parties contractantes à la Convention de Paris ne sont plus traitées comme des États non-contractants au sens de la Convention de Vienne et réciproquement : au contraire, elles sont mutuellement assimilées à des Parties contractantes chaque fois que les dispositions fondamentales de l'une ou l'autre convention s'appliquent, notamment celles visées ci-dessus.

14. Le second principe fondamental du Protocole commun vise à éliminer les conflits entre les deux conventions en rendant soit la Convention de Paris, soit la Convention de Vienne exclusivement applicable à un accident nucléaire. Le choix de la Convention applicable peut s'effectuer à la lumière des facteurs de rattachement établis par le premier principe.

15. Cette démarche entraîne les conséquences suivantes :

- a) Le champ d'application territorial des deux conventions est étendu : les exploitants d'installations nucléaires situées sur le territoire de Parties contractantes à l'une ou l'autre convention sont responsables des dommages nucléaires subis sur de tels territoires ainsi qu'en haute mer ou au-dessus, et résultant d'accidents nucléaires survenus sur ces territoires ou en haute mer ou au-dessus (Annexe I, colonne 6).
- b) Dans le cas du transport de matières nucléaires, les dispositions respectives des conventions concernant les Parties contractantes [Convention de Vienne, article II.1(b)(i) et (ii), (c)(i) et (ii), Convention de Paris, article 4(a)(i) et (ii), (b)(i) et (ii)] sont applicables. En conséquence, les conditions du transfert de responsabilité entre des exploitants de Vienne et de Paris sont déterminées par les termes d'un contrat passé par

écrit, ou en l'absence d'un tel contrat, par la prise en charge des matières nucléaires (Annexe I, cas B, colonne 6).

- c) Les dispositions relatives à la compétence juridictionnelle [Convention de Vienne, article XI ; Convention de Paris, article 13] s'appliquent comme s'il s'agissait de Parties contractantes.
- d) Le montant maximal de la responsabilité de l'exploitant tel qu'il est fixé par la législation de l'État où se trouve son installation, conformément à la Convention à laquelle ce dernier est Partie, couvre sans discrimination les dommages nucléaires subis dans les États V comme P.

Si, à titre d'exemple, l'exploitant d'une installation nucléaire située dans un pays P, qui a ratifié le Protocole commun, expédie des matières nucléaires à l'exploitant d'une installation nucléaire située dans un pays V, lequel a également ratifié le Protocole et qu'un accident nucléaire survient dans le pays V (Annexe I, cas B 4, colonne 6), l'exploitant responsable sera déterminé conformément aux dispositions identiques applicables aux États contractants, autrement dit en fonction de la prise en charge effective ou contractuelle de ces matières [article 4(a)(i) ou (ii) de la Convention de Paris, article II.1(b)(i) ou (ii) de la Convention de Vienne]. Les tribunaux de V sont compétents aux termes de l'une et l'autre convention [article 13(a) de la Convention de Paris, article XI.1 de la Convention de Vienne]. La législation de l'État sur le territoire duquel se trouve l'installation de l'exploitant responsable déterminera le montant de la responsabilité.

Analyse du Protocole commun

Titre

16. Comme son titre l'indique, le Protocole constitue un instrument « commun » qui lie les deux conventions. Cette solution, qui figurait déjà dans le Projet de 1974, a obtenu la faveur du Comité permanent de l'AIEA comme du Groupe d'experts gouvernementaux de l'AEN, car elle souligne la réciprocité des engagements mutuels souscrits par les Parties à l'une et l'autre convention qui ratifient le Protocole. En outre, cette solution présente des avantages pratiques : l'adoption du Protocole commun n'exige qu'une seule conférence diplomatique, évitant ainsi le risque éventuel de textes divergents entre des Protocoles à chacune des conventions ; il est également plus aisé de formuler la clause d'entrée en vigueur [article VII.1] étant donné que dans le cas de deux protocoles, il aurait fallu subordonner l'entrée en vigueur de l'un à celle de l'autre.

Préambule

17. La référence à la Convention de Paris tient compte du Protocole du 16 novembre 1982 qui, à l'époque de la conférence diplomatique, n'était pas encore entré en vigueur, ce qu'il a fait le 7 octobre 1988. En revanche, le Préambule ne contient aucune mention de la Convention complémentaire de Bruxelles, ce qui aurait été judicieux si le Protocole commun avait comporté un article traitant de cette convention. L'insertion d'une telle disposition a toutefois été écartée pour les raisons exposées ci-après.

18. Le Préambule évoque en outre les points mentionnés plus haut : la similitude des deux conventions quant au fond, les difficultés résultant de leur application simultanée et la double finalité du Protocole commun.

Article I

19. Cet article, qui ne figurait pas dans le Projet de 1974, a été introduit par le Groupe de travail commun AIEA/AEN d'experts gouvernementaux en octobre 1987 afin de couvrir de futurs amendements apportés à l'une ou l'autre convention et d'éviter la nécessité d'avoir à modifier en conséquence le Protocole commun. Chacune des Parties contractantes tant au Protocole commun qu'à la Convention de Paris ou à la Convention de Vienne est donc tenue d'appliquer, en ce qui concerne les autres Parties au Protocole, l'une ou l'autre convention sous la même forme qu'elle le fait en liaison avec les autres Parties à sa propre convention. Ainsi, les Parties ayant ratifié le Protocole de 1982 portant modification de la Convention de Paris devront appliquer la version modifiée, alors que les Parties qui ne l'ont pas encore fait continueront d'appliquer la Convention de Paris telle qu'elle a été modifiée par le Protocole additionnel de 1964 seulement. De même, si la Convention de Vienne venait à être révisée, cette version révisée serait appliquée par les Parties pour lesquelles elle serait en vigueur.

Article II

20. Par rapport au Projet de 1974, cet article reflète un changement radical dans la philosophie qui a présidé à la rédaction du Protocole commun. Alors que les dispositions de fond du premier se limitaient au minimum (elles ne couvraient que la substance des actuels articles III et IV) et pouvaient être qualifiées de légalistes, voire d'ésotériques, la version finale stipule explicitement l'extension du régime de responsabilité et d'indemnisation établi par l'une ou l'autre convention aux Parties à l'autre convention. Comme cela a été observé plus haut, l'accident de Tchernobyl a amené le public à se préoccuper des régimes internationaux de responsabilité civile des dommages nucléaires et a fait prendre conscience aux juristes de la nécessité non seulement d'étendre ce régime, mais aussi d'énoncer les objectifs d'une telle extension aussi clairement que possible.

21. Lors de la rédaction de cette règle fondamentale, inspirée par le désir exprimé dans le Préambule d'étendre mutuellement le bénéfice de l'une ou l'autre convention aux Parties à l'autre convention, les experts ont envisagé deux solutions possibles. Selon la première, la règle aurait assuré l'extension du champ d'application de l'une ou l'autre convention, de manière à couvrir les dommages nucléaires subis sur le territoire d'une ou plusieurs Parties contractantes à l'autre convention. Selon la seconde, il aurait été stipulé que les exploitants nucléaires sont responsables de tels dommages, conformément à la convention à laquelle l'État sur le territoire duquel se trouve leur installation est Partie. La première solution mettait l'accent sur le champ d'application territorial des conventions, alors que la seconde insistait sur la responsabilité de l'exploitant. Les deux projets comportaient la condition que l'accident nucléaire causant les dommages doive être survenu sur le territoire d'une Partie contractante à l'une ou l'autre convention, de manière à spécifier que le Protocole commun en tant que tel ne couvre pas les dommages nucléaires causés sur les territoires de ses Parties contractantes par des accidents survenus dans des États non-contractants (autrement dit dans des États qui ne sont Parties ni à l'une ni à l'autre convention, ni au Protocole commun).

22. Il a finalement été décidé d'adopter la seconde solution car elle a été jugée plus conforme à l'esprit des deux conventions qui mettent également l'accent sur la responsabilité de l'exploitant. On a aussi estimé que le libellé de la première solution [« le champ d'application de la Convention de Vienne/Convention de Paris sera étendu de manière à couvrir les dommages nucléaires subis sur le territoire d'une Partie contractante à la Convention de Paris/Convention de Vienne »] pouvait être quelque peu vague du point de vue juridique. Les experts ont également décidé d'abandonner toute référence à l'endroit où est survenu l'accident nucléaire ayant causé les dommages nucléaires car ils ont jugé que c'était une question relevant de la législation nationale. Si l'accident nucléaire survient

sur le territoire d'une Partie contractante au Protocole commun, il va sans dire que l'article II est applicable. Au cas où des matières nucléaires seraient transportées en provenance ou à destination d'un État non-contractant ou à travers un tel État et où un accident nucléaire survenu sur son territoire causerait des dommages sur le territoire d'une Partie contractante à l'une ou l'autre convention et au Protocole commun, la responsabilité d'un tel dommage incombant à l'exploitant est déterminée par la législation de l'État où se trouve son installation. Cela ressort clairement de la formule utilisée selon laquelle « l'exploitant ... est responsable conformément à cette convention... » qui inclut la législation nationale mettant cette convention en application. Si, par exemple, une Partie contractante à la Convention de Paris s'est conformée à la Recommandation du Comité de Direction de l'énergie nucléaire, en date du 22 avril 1971, et a étendu le champ d'application de cette convention aux dommages subis dans une Partie contractante à la Convention de Paris, même si l'accident nucléaire causant les dommages est survenu dans un État non-contractant, l'exploitant CP sera également responsable dans un pareil cas des dommages nucléaires subis sur le territoire d'une Partie contractante à la Convention de Vienne qui est également Partie au Protocole commun.

23. Ni la Convention de Paris, ni la Convention de Vienne ne mentionnent le cas des accidents nucléaires survenus, et des dommages nucléaires subis, en haute mer ou au-dessus. Il a donc été décidé de ne pas se référer explicitement à ces cas dans l'article II du Protocole commun. On s'accorde toutefois pour considérer que les deux conventions s'appliquent à ces derniers. Le Comité de Direction de l'énergie nucléaire a adopté une recommandation à cet effet le 25 avril 1968 et le Comité permanent sur la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires avait adopté le même point de vue en avril 1964.

Article III

24. Cet article met en œuvre le second principe invoqué dans le Préambule en déterminant clairement la convention applicable. Le Projet de 1974 [article II, deuxième phrase] ne contenait qu'une très brève règle en matière de conflit : « la convention applicable est celle à laquelle l'État où se trouve l'installation de l'exploitant responsable, en vertu de l'une ou de l'autre desdites conventions, est Partie ». Le libellé actuel, comme celui de l'article II, procède également de la volonté d'indiquer clairement la portée de la règle en matière de conflit en faisant état des deux principaux cas qui mettent en jeu la responsabilité de l'exploitant nucléaire. L'article III.1 établit le principe directeur suivant lequel il faut éviter une application simultanée des deux conventions : une convention seulement doit s'appliquer à un accident nucléaire à l'exclusion de l'autre convention. Ce principe est mis en application par deux règles de conflits, la première traitant des accidents nucléaires survenus dans une installation nucléaire [article III.2] et la seconde concernant les accidents nucléaires qui mettent en jeu des matières nucléaires en cours de transport [article III.3].

25. En ce qui concerne ces règles de conflits en général, on a considéré à l'unanimité que la convention applicable devait être celle à laquelle est Partie l'État où se trouve l'installation de l'exploitant responsable. Ce dernier serait ainsi responsable en vertu de la convention qui correspond à son propre droit national. Dans les cas de transport, si l'accident est survenu sur un territoire autre que celui de l'État où se trouve l'installation de l'exploitant responsable, le tribunal compétent [article 13(a) de la Convention de Paris, article XI. 1 de la Convention de Vienne] devra appliquer un droit national différent de la *lex fori*, mais cela n'est pas inhabituel dans les cas de conflits de lois. En outre, l'application du droit étranger sera dans la plupart des cas limité au montant de l'indemnisation disponible aux termes du droit national de l'exploitant étranger, alors que la nature, la forme et l'étendue de l'indemnisation, de même que la répartition équitable de cette dernière, seront régies par le droit national du tribunal compétent [article 11 de la Convention de Paris, article VIII de la Convention de Vienne]. Le fait de rendre applicable la Convention à laquelle est Partie l'État dont les

tribunaux sont compétents, aurait pu aboutir à ce que l'exploitant soit responsable en vertu d'une convention à laquelle l'État où se trouve son installation n'est pas Partie. Ce résultat aurait suscité des difficultés : par exemple, comme les dispositions de la Convention de Paris sur les droits de subrogation et de recours sont plus larges que celles de la Convention de Vienne, les Parties à cette dernière auraient dû modifier leurs législations nationales en prévision du cas où une action serait introduite devant un tribunal d'une Partie à la Convention de Paris contre un exploitant CV en vertu de l'article 6(d) ou (e) de la Convention de Paris ; une telle législation ne serait pas conforme à la Convention de Vienne.

26. La règle de conflit en cas d'accident nucléaire survenu dans des installations nucléaires [article III.2] repose sur le principe de territorialité : le lieu de l'accident détermine la convention applicable.

27. La règle de conflit en cas de transport [article III.3] a peut-être été celle qui a le plus donné lieu à des difficultés pendant les négociations, non pas tant sur le fond qu'en raison de son libellé. On a soutenu que les règles de conflit sont rédigées de manière à ce que le choix de la loi se fasse sur la base de faits ou d'une situation (par exemple, le domicile, la nationalité, ou, comme dans l'article III. 2 le lieu de l'accident) et non par référence à des dispositions juridiques. Les tenants de cet argument ont soumis un certain nombre d'avant-projets qui essayaient de combiner les dispositions en matière de transports qui sont identiques dans les deux conventions [article 4(a) et (b) de la Convention de Paris, article II.1 de la Convention de Vienne]. Alors que ces propositions avaient l'avantage d'énoncer les règles déterminant l'exploitant expéditeur ou destinataire responsable et donc la convention applicable, de même que d'éviter la nécessité de recourir à d'autres instruments juridiques (susceptibles d'être modifiés), elles présentaient l'inconvénient de rendre le texte assez lourd et de comporter le risque d'être en désaccord avec les dispositions en matière de transport de l'une ou l'autre convention. Il a finalement été décidé de faire une exception à la pratique habituelle dans la rédaction des règles de choix de la loi. On a jugé que cette exception se justifiait car les dispositions visées à l'article III.3 décrivent des faits, à savoir une responsabilité assumée conformément aux termes exprès d'un contrat passé par écrit, la prise en charge de matières nucléaires, ou le chargement sur un moyen de transport ou le déchargement de ce dernier. Il est vrai que la référence expresse aux articles de la Convention de Paris et de la Convention de Vienne présente l'inconvénient que l'article III.3 devra être amendé si ces dispositions sont modifiées ou renumérotées. Il est toutefois peu probable que le fond de ces articles ou leur numérotation soient changés ; une révision de la Convention de Paris ne devrait pas intervenir avant un certain temps et une éventuelle révision de la Convention de Vienne ne modifiera probablement pas le fond ou la numérotation de l'article II.1(b) et (c).

28. La règle de conflit en cas de transport repose sur le fait que les dispositions de la Convention de Vienne et de la Convention de Paris, auxquelles il est fait référence, sont identiques quant au fond et doivent s'appliquer « de la même manière qu'entre les Parties contractantes » à une seule et même convention [voir article IV du Protocole commun]. Cette règle globale permet de déterminer la convention applicable dans tous les cas de transport comme le montrent les exemples suivants :

- a) Comme cela est noté au paragraphe 15 ci-dessus, ces dispositions s'appliquent chaque fois que des matières nucléaires sont transportées entre des exploitants d'installations nucléaires situées sur le territoire des Parties contractantes au Protocole commun. Si un accident nucléaire se produit en cours de transport, l'exploitant expéditeur de P ou de V demeure responsable jusqu'à ce que l'exploitant destinataire ait assumé la responsabilité ou ait pris en charge ces matières nucléaires [article 4(a)(i) et (ii) de la Convention de Paris, article II.1(b)(i) et (ii) de la Convention de Vienne]. La responsabilité de l'exploitant destinataire de P ou de V est déterminée par les dispositions parallèles de

l'article 4(b)(i) et (ii) de la Convention de Paris et de l'article II.1(c)(i) et (ii) de la Convention de Vienne.

- b) Lorsque des matières nucléaires sont expédiées à destination ou en provenance d'une personne se trouvant sur le territoire d'un État non-contractant (NC), l'exploitant expéditeur ou destinataire de P ou de V est responsable respectivement en vertu de l'article 4(a)(iv) ou (b)(iv) de la Convention de Paris ou de l'article II.1(b)(iv) et (c)(iv) de la Convention de Vienne. Cela est évident lorsque l'État non-contractant n'est Partie ni à la Convention de Paris, ni à la Convention de Vienne (et, par conséquent, n'est ni Partie au Protocole commun, voir article VI.1). La notion d'État non-contractant, au sens des dispositions susmentionnées, intervient également lorsque des matières nucléaires sont transportées entre des exploitants nucléaires situés respectivement sur le territoire de Parties contractantes à la Convention de Paris et à la Convention de Vienne et que ni l'une ni l'autre (P ou V) ou seulement une de ces Parties contractantes (PP ou VP) a ratifié le Protocole commun : l'article IV de ce dernier ne joue pas, car il n'est applicable qu'entre ses Parties contractantes. Les dispositions relatives aux États non-contractants sont par conséquent applicables dans les cas suivants impliquant le transport de matières nucléaires entre : V et P, V et PP, VP et P, P et NC, et V et NC.
- c) Il existe un cas (plutôt théorique) où le Protocole commun n'évite pas automatiquement l'application simultanée des deux conventions, comme le montre l'exemple suivant¹¹ : sur le même moyen de transport (un navire, par exemple) des matières nucléaires sont transportées en provenance ou à destination d'un exploitant de P et en provenance ou à destination d'un exploitant de V ; au cours de ce transport, un accident nucléaire se produit. Déterminer quelle convention s'applique n'est pas un problème lorsque l'un des exploitants a pris en charge ces matières ou en a assumé la responsabilité par écrit. Conformément aux règles décrites plus haut, la convention qui s'appliquera est celle dont est Partie contractante l'État où se trouve l'installation de l'exploitant responsable. Lorsqu'il n'y a pas eu prise en charge effective ni acceptation par écrit de l'un des exploitants d'assumer la responsabilité, la convention applicable n'apparaît clairement que lorsque l'accident nucléaire est exclusivement causé par un des colis nucléaires. Quand il est causé par les deux colis ou que – ce qui est plus probable – on ne sait pas avec certitude lequel est en cause, les deux exploitants seront responsables [article 5(d) de la Convention de Paris, article II.3(a) de la Convention de Vienne]. Les deux conventions s'appliquent et le Protocole ne tranche pas en faveur de l'application exclusive d'une convention. Cette situation juridique n'est toutefois en aucune façon le résultat du Protocole et n'aurait en rien été différente en son absence. Le Protocole commun présente précisément l'avantage de permettre des accords entre des exploitants de P et de V, ce qui exclut l'application simultanée des deux conventions.

29. L'article 4(a) et (b) de la Convention de Paris et l'article II.1 de la Convention de Vienne ne sont pas entièrement identiques quant au fond, étant donné que cette dernière disposition (in fine) couvre le cas de l'accident nucléaire survenu dans une installation nucléaire et mettant en cause des matières nucléaires qui y sont stockées en cours de transport, alors que les dispositions correspondantes de la Convention de Paris se trouvent dans l'article 5(b). Ce dernier article s'applique toutefois en vertu de l'article IV du Protocole commun. Il en va de même dans le cas de l'exploitant

11. J. Deprimoz, Effets de la Convention de Bruxelles du 17 décembre 1971 sur l'assurance de l'exploitant nucléaire pour les dommages à la cargaison en cours de transport, Compte rendu du Symposium AIEA/AEN de Stockholm sur le transport maritime de matières nucléaires, AIEA, Vienne, 1973, p. 241 et suivantes, 246 et suivantes.

auquel se substitue un transporteur [article 5(d) de la Convention de Paris, article II.2 de la Convention de Vienne] ou une personne manipulant des déchets radioactifs [article II.2 de la Convention de Vienne].

Article IV

30. Comme on l'a signalé plus haut, le premier principe qui sous-tend le Protocole commun vise à créer une passerelle entre les deux conventions en abolissant, entre les Parties contractantes au Protocole commun, la distinction établie entre Parties contractantes et États non-contractants. Cette reconnaissance mutuelle de la qualité de Partie contractante ne doit cependant pas conférer le statut de Partie contractante à part entière à l'autre convention, résultat qui ne pourrait être atteint que par la ratification et qui a été écarté, comme cela a été indiqué plus haut. Il a donc fallu trouver une solution qui confère l'idée d'une reconnaissance limitée d'une façon appropriée. Lorsqu'il s'est agi de libeller convenablement cet article, on s'est heurté à certains problèmes de rédaction. Il y a eu accord général sur le fait que la reconnaissance mutuelle devait couvrir les articles essentiels de l'une et l'autre convention, mais ne devait pas s'étendre à leurs dispositions « procédurales », telles que celles visant les signatures, les ratifications, les accessions et les amendements [articles 17 à 22 de la Convention de Paris, articles XXI à XXVI de la Convention de Vienne].

31. Le Projet de 1974 [article I] s'efforçait d'exprimer cette idée en énumérant les articles de l'une et l'autre convention exclus de l'application du Protocole commun. Ce choix était principalement dicté par le désir de ne pas mentionner les articles des conventions qui ne se rapportent pas directement à la notion d'État non-contractant et d'exclure expressément non seulement les articles visant la procédure, mais aussi les articles de l'une ou l'autre convention qui n'ont pas d'équivalent dans l'autre [articles 7(e) et 17 de la Convention de Paris, article XVI de la Convention de Vienne] ou qui sont différents quant au fond [article 6(e) de la Convention de Paris]. Le Groupe de travail commun AIEA/AEN d'experts gouvernementaux, suite aux propositions formulées par le Comité permanent de l'AIEA et par le Groupe d'experts gouvernementaux de l'AEN, a préféré l'énumération des articles applicables de l'une et l'autre convention car cette formule positive exprimait mieux l'objectif concret du Protocole commun qu'une formule négative énonçant des exceptions ne l'aurait fait.

32. Dans ce contexte, il faut noter que, contrairement au Projet de 1974, les articles 6(e) et 7(e) de la Convention de Paris ne sont pas exclus. En réalité, l'article 6(e) vise uniquement l'indemnisation des dommages causés par un accident nucléaire survenu sur le territoire d'un État non-contractant ou des dommages subis sur ce territoire. Cette règle n'est pas affectée si l'exploitant est responsable en vertu de la Convention de Paris, mais ne s'applique pas aux accidents survenus et aux dommages subis dans des Parties contractantes à la Convention de Vienne, car ces dernières ne sont pas considérées comme des États non-contractants aux termes de l'article IV du Protocole commun. En ce qui concerne l'article 7(e), il demeure applicable entre les Parties contractantes à la Convention de Paris. Comme le Protocole commun pose le principe de l'égalité de traitement et de la non-discrimination entre ses Parties contractantes, cet article s'applique également dans les relations entre ces Parties. En conséquence, si des matières nucléaires sont transportées entre des exploitants dont les installations se trouvent dans des États qui sont Parties au Protocole commun (VP et PP) à travers le territoire d'une Partie contractante à la Convention de Paris (P) (qu'il s'agisse ou non d'une Partie au Protocole commun), cette dernière peut exiger que le montant de la responsabilité de l'exploitant responsable soit majoré à concurrence du montant applicable aux exploitants dans P. Si P est également Partie au Protocole commun et si l'exploitant de VP a assumé la responsabilité ou pris en charge les matières nucléaires avant le transit, cela résulte de l'article IV du Protocole commun. Si l'exploitant de PP avait assumé la responsabilité ou pris en charge les matières nucléaires, l'article 7(e) de la Convention de Paris aurait été applicable conformément aux articles III.3 et IV du Protocole commun. Lorsque

P n'est pas Partie au Protocole commun, VP est un État non-contractant par rapport à P de sorte que l'exploitant expéditeur ou destinataire de PP est responsable jusqu'à ce que les matières nucléaires aient été déchargées du moyen de transport arrivant dans VP ou après qu'elles ont été chargées sur un tel moyen en partance pour PP [voir paragraphe 28(b) ci-dessus] ; l'article 7(e) s'applique ainsi comme entre les Parties contractantes à la Convention de Paris.

33. Au cours de la phase finale des négociations, la question s'est posée de savoir si l'article 15(b) de la Convention de Paris devait figurer dans la liste des articles applicables. Il a finalement été décidé de ne pas l'inclure, car cet article n'est pas pertinent dans le contexte du Protocole commun.

34. L'expression « ... sont, ... appliqués de la même manière qu'entre Parties à la Convention de Vienne/Convention de Paris » vise à établir une égalité de traitement en ce qui concerne le dispositif de l'une et l'autre convention sans conférer le statut de Partie contractante à part entière. Cette formulation, proposée par le Groupe d'experts gouvernementaux de l'AEN répondait à la crainte que le libellé de l'article I du Projet de 1974 ... les Parties au présent Protocole ... sont considérées comme si elles étaient Parties à la Convention de Vienne/Convention de Paris ... » puisse être de trop vaste portée au regard de la pratique des traités internationaux. Le Comité permanent de l'AIEA, lors de sa réunion de mars 1987, avait proposé la version suivante : « Aux fins de l'application de la Convention de Vienne/Convention de Paris, les articles ... de cette convention s'appliquent [deviennent applicables] en ce qui concerne les Parties au présent Protocole qui sont Parties à la Convention de Paris/Convention de Vienne ». On a estimé que cette formulation n'exprimait pas suffisamment l'idée d'un traitement mutuel en tant que Parties contractantes en ce qui concerne le dispositif de l'une et l'autre convention.

35. L'application des articles de fond « de la même manière qu'entre les Parties » conduit à une égalité de traitement en ce qui concerne le montant de l'indemnisation disponible aux termes de la législation des Parties contractantes à l'une ou l'autre convention. En conséquence, les Parties à l'une des conventions ne sont pas habilitées à limiter, eu égard aux Parties à l'autre convention, le montant de l'indemnisation disponible en vertu de leur législation au montant disponible en vertu de la législation des Parties à l'autre convention, tant que des fonds publics n'entrent pas en jeu [voir articles 7(d) et 15 de la Convention de Paris]. Une telle limitation serait également contraire aux articles sur la non-discrimination figurant dans les deux conventions [article 14(a) de la Convention de Paris, article XIII de la Convention de Vienne] rendus applicables par l'article IV du Protocole commun.

36. Le Protocole commun pourrait conduire à étendre le nombre des victimes ayant droit à une réparation au détriment des victimes qui ont subi des dommages sur le territoire des Parties contractantes à l'une ou l'autre convention, qui ne sont pas Parties au Protocole. Par exemple, si un accident nucléaire survenu dans P, qui n'a pas étendu le champ d'application territorial de la Convention de Paris, cause des dommages tant dans P que dans V, la totalité du montant des réparations en vertu de la Convention de Paris sera disponible pour les victimes se trouvant dans P. Dans l'hypothèse où le Protocole commun serait en vigueur tant dans P que dans V, le montant de la responsabilité de l'exploitant de P servirait à indemniser les dommages subis dans P et dans V, ce qui pourrait avoir des effets sur la répartition des fonds disponibles. Toutefois, la Convention de Paris (et également la Convention de Vienne, d'après certains auteurs) peut être étendue par des Parties contractantes aux dommages nucléaires subis dans des États non-contractants sans que cela exige l'accord des autres Parties contractantes et le Protocole commun ne change rien à cette situation (le fait qu'un tel accord soit requis de la part des Parties contractantes à la Convention complémentaire de Bruxelles, en ce qui concerne la mobilisation de leurs fonds publics, est une question à régler en dehors du Protocole et qui sera traitée plus loin). En outre, il ne faut pas perdre de vue que la

protection des victimes dans le cas opposé (un accident nucléaire survenu dans V, des dommages subis dans V et P) est également couverte en vertu du Protocole commun.

Clauses finales

37. Les clauses finales contenues dans les articles V à XI sont conformes à la pratique habituelle. Il y a lieu de noter qu'elles ne comprennent pas de clause d'amendement car on a estimé que d'éventuels amendements pourraient être traités conformément à la procédure prévue dans les articles 39 à 41 de la Convention de Vienne sur le droit des traités. Il a été signalé dans ce contexte que l'article I du Protocole commun couvrirait les futurs amendements aux deux conventions, de sorte qu'il ne serait pas nécessaire de l'amender dans un pareil cas. Une proposition a été formulée visant à insérer une clause analogue à l'article 16 de la Convention complémentaire de Bruxelles qui prévoit des consultations entre les Parties au Protocole commun « sur toutes les questions d'intérêt commun soulevées par l'application de ce Protocole, en particulier en cas d'amendement apporté soit à la Convention de Vienne, soit à la Convention de Paris ». Cette disposition a également été considérée comme superflue, car des consultations pourraient toujours être organisées par les voies diplomatiques normales.

38. Les clauses finales ne renvoient pas à la Convention complémentaire de Bruxelles, encore que le Protocole commun puisse exercer certains effets sur cette convention (voir ci-après). Le Groupe d'experts gouvernementaux de l'AEN a estimé que les éventuels problèmes concernant l'application de la Convention complémentaire de Bruxelles devaient être résolus en dehors du Protocole commun, car ce dernier ne traite que des relations entre la Convention de Paris et la Convention de Vienne. Il aurait été inopportun d'introduire dans le Protocole commun une clause analogue à l'article XVII de la Convention de Vienne stipulant que le Protocole ne porte pas atteinte à l'application de la Convention complémentaire de Bruxelles en ce qui concerne les Parties à cette convention, car il est nécessaire de préserver l'application de la Convention de Paris en tant que condition de l'application de la Convention complémentaire de Bruxelles. Le Groupe d'experts gouvernementaux de l'AEN a donc proposé l'insertion d'un article déclaratoire libellé comme suit : « Les dispositions du présent Protocole ne portent pas atteinte au droit d'une Partie à la Convention de Paris de prendre des mesures pour préserver l'application de la Convention complémentaire de Bruxelles ». Lors de la réunion commune AIEA/AEN d'experts gouvernementaux d'octobre 1987, cette proposition a été élargie par un certain nombre de délégations de manière à couvrir d'autres accords, ce qui a finalement abouti au projet d'article suivant : « Les dispositions du présent Protocole ne portent pas atteinte aux droits et obligations des États Parties à d'autres accords à condition que ces droits et obligations ne soient pas incompatibles avec le présent Protocole. » Les experts ont finalement décidé de ne pas retenir un tel article car la question des obligations contradictoires résultant de traités est suffisamment bien couverte par d'autres sources de droit international (voir, par exemple, l'article 30, paragraphe 5 de la Convention de Vienne sur le droit des traités).

Articles V et VI

39. Le Protocole commun étant conçu pour servir de « passerelle » entre les deux conventions, il s'ensuit qu'il ne peut être signé que par des États qui sont au moins des Signataires de l'une ou de l'autre convention [article V] et que seule des Parties à ces dernières sont habilitées à devenir des Parties au Protocole [article VI.1]. Dans l'article VI.2, le Directeur général de l'Agence internationale de l'énergie atomique est désigné comme dépositaire du présent Protocole car il exerce la même fonction en ce qui concerne la Convention de Vienne, laquelle a un caractère universel.

Article VII

40. Les conditions d'entrée en vigueur constituent un compromis entre l'intérêt qu'il y a, d'une part, à faire en sorte que cet instrument prenne effet dans un délai raisonnable et, d'autre part, à garantir son application pratique par un nombre suffisant d'adhésions. Ces conditions ont fait l'objet d'un échange de vues au cours des travaux préparatoires. Les deux solutions extrêmes ont rapidement été écartées : la première exigeait la ratification d'une seule Partie à l'une ou l'autre convention, alors que la seconde subordonnait l'entrée en vigueur du Protocole commun à sa ratification par toutes les Parties à l'une et l'autre convention. La solution « minimale » aurait été incompatible avec l'objectif visé, qui est d'établir un système unifié de responsabilité civile pour les dommages nucléaires, et aurait abouti à la création durable d'une « troisième catégorie » de pays, à savoir les Parties au Protocole commun. La solution « maximale » risquait de retarder considérablement l'entrée en vigueur du Protocole. Afin de couvrir les nouvelles adhésions aux conventions, il aurait été nécessaire de les subordonner à l'adhésion au Protocole commun, condition impliquant un amendement aux deux conventions.

41. Dans la recherche d'une solution de compromis, deux propositions ont été prises en considération. La première reposait sur le Projet de 1974, qui prévoyait la ratification de cinq Parties à chacune des conventions comme condition d'entrée en vigueur du Protocole, ce qui correspond en fait au nombre de ratifications exigées pour l'entrée en vigueur de l'une et l'autre convention [article 19(b) de la Convention de Paris, article XXIII de la Convention de Vienne]. La seconde proposition suggérait une ratification des deux-tiers des Parties contractantes respectives, en s'inspirant de l'article 20 de la Convention de Paris qui exige ce nombre pour l'entrée en vigueur des modifications, et en soulignant l'évolution de la situation depuis 1974 : l'entrée en vigueur de la Convention de Vienne comptant depuis lors dix Parties et l'augmentation de 10 à 14 du nombre des Parties contractantes à la Convention de Paris. C'est la première solution qui a finalement été adoptée, car le désir de faire entrer le Protocole commun en vigueur aussi rapidement que possible l'a emporté sur la crainte que le nombre de ratifications requis (représentant la moitié des Parties contractantes à la Convention de Vienne et le tiers environ de celles à la Convention de Paris) puisse constituer une base trop faible pour établir la passerelle entre les conventions.

Articles VIII et IX

42. La période requise pour qu'une dénonciation du Protocole commun prenne effet [article VIII.2] est la même que celle fixée dans les deux conventions [article 22(a) de la Convention de Paris, article XXV.1 de la Convention de Vienne] et doit permettre aux autres Parties contractantes de prendre en compte cette situation suffisamment à l'avance. Pour la même raison, l'article IX.1 impose à une Partie contractante de faire savoir au dépositaire qu'elle décide de mettre fin à l'application soit de la Convention de Vienne soit de la Convention de Paris et d'indiquer la date à laquelle cette décision prend effet. L'article IX.2 énonce les conséquences manifestes d'une telle décision.

Articles X et XI

43. L'article X énonce les tâches incombant habituellement au dépositaire d'un accord international. Le Secrétaire général de l'OCDE est mentionné aux articles X et XI, car il est dépositaire de la Convention de Paris et donc intéressé par toutes les questions ayant trait au Protocole commun.

Effet du Protocole commun sur la Convention complémentaire de Bruxelles

Régime de la Convention complémentaire de Bruxelles

44. Cette convention constitue une mise en œuvre collective de l'article 15 de la Convention de Paris, lequel autorise les Parties contractantes à prendre les mesures qu'elles estiment nécessaires en vue d'accroître l'importance de la réparation stipulée dans la Convention de Paris, et à les appliquer dans des conditions dérogeant aux dispositions de la Convention de Paris dans la mesure où cette réparation implique des fonds publics et dépasse DTS 5 millions. Le système de réparation instauré par l'article 3 de la Convention complémentaire de Bruxelles comporte trois tranches : la première est assurée par la garantie financière constituée par l'exploitant, celle-ci correspondant habituellement au montant maximal de responsabilité fixé par la législation nationale ; la deuxième tranche couvre les dommages dépassant ce montant jusqu'à concurrence d'une limite supérieure de DTS 70/175 millions (Protocole de 1982) et est fournie par le Gouvernement du pays où se trouve l'installation de l'exploitant responsable ; la troisième tranche couvre les dommages dépassant DTS 70/175 millions jusqu'à concurrence de DTS 120/300 millions et est fournie conjointement par les Parties contractantes à cette convention, conformément à une clé de répartition fondée sur le produit national brut et la puissance thermique des réacteurs installés sur le territoire de chaque Partie contractante. Ce régime est complémentaire à celui de la Convention de Paris comme l'indique le titre de la Convention complémentaire de Bruxelles, et comme cela est expressément stipulé à l'article 1 qui précise en outre qu'il « est soumis aux dispositions de la Convention de Paris ». La Convention complémentaire de Bruxelles est donc une convention dépendante qui ne peut jouer qu'à condition que la « Convention mère », la Convention de Paris, soit applicable.

45. L'application de la Convention complémentaire de Bruxelles dépend de plusieurs conditions qui doivent être simultanément remplies [article 2] :

- a) L'exploitant d'une installation nucléaire doit être responsable aux termes de la Convention de Paris.
- b) Cette installation nucléaire doit :
 - i) être située sur le territoire d'une Partie contractante à la Convention complémentaire de Bruxelles ;
 - ii) être utilisée à des fins pacifiques ;
 - iii) figurer sur la liste établie conformément à l'article 13 de la Convention complémentaire de Bruxelles.
- c) Les tribunaux d'une Partie contractante à la Convention complémentaire de Bruxelles doivent être compétents conformément à la Convention de Paris [article 13].
- d) L'accident nucléaire doit être survenu au moins en partie sur le territoire d'une Partie contractante à la Convention complémentaire de Bruxelles, ou en haute mer ou au-dessus.
- e) Le dommage nucléaire doit avoir été subi sur le territoire d'une Partie contractante, ou en haute mer ou au-dessus par des ressortissants de Parties contractantes ; dans ce dernier cas, les ressortissants d'États non-contractants n'ont droit à réparation que si le dommage est subi à bord d'un navire ou d'un aéronef immatriculé sur le territoire d'une Partie contractante.

46. Le Protocole commun ne modifie d'aucune manière le champ d'application de la Convention complémentaire de Bruxelles car il s'applique uniquement aux relations entre les Conventions de Paris et de Vienne (cf. paragraphe 38 ci-dessus). Les fonds publics que doivent fournir les Parties contractantes à la Convention complémentaire de Bruxelles seront utilisés exclusivement pour la réparation de dommages nucléaires si les critères de l'article 2 décrits ci-dessus sont satisfaits. Sont exclus les dommages nucléaires subis dans des États non-contractants (par exemple des États Parties à la Convention de Vienne qu'ils soient ou non Parties au Protocole commun), même si l'accident nucléaire à l'origine du dommage a eu lieu sur le territoire d'une Partie contractante à la Convention complémentaire de Bruxelles (cf. l'Annexe I, cas A1, B6, C8) ; sont également exclus les dommages nucléaires subis sur ces territoires si l'accident nucléaire s'est produit totalement dans un État non-contractant (par exemple, au cours d'un transport de matières nucléaires vers un exploitant d'une installation nucléaire située dans le territoire d'une Partie contractante à la Convention complémentaire de Bruxelles ; cf. Annexe I, cas B5, B8, C11, C12).

47. Par conséquent, le champ d'application géographique de la Convention complémentaire de Bruxelles est plus étroit que celui de la Convention de Paris qui permet aux Parties contractantes d'étendre, par voie de législation nationale, son application aux accidents nucléaires survenus et aux dommages nucléaires subis dans des États non-contractants [article 2]. Étant donné qu'une telle extension est susceptible d'affecter le régime d'intervention conjointe au moyen de fonds publics, établi par la Convention complémentaire de Bruxelles, son article 14(b) stipule que « ... les dispositions prises par une Partie contractante conformément à l'article 2 ... de la Convention de Paris ne sont opposables à une autre Partie contractante pour l'allocation des fonds publics visés à l'article 3(b)(ii) et (iii), que si elles ont reçu son consentement. » Il est à noter qu'aucune des Parties contractantes à la Convention complémentaire de Bruxelles, qui ont étendu le champ d'application territorial de la Convention de Paris¹², n'a jusqu'à présent demandé un tel consentement.

Effets sur le régime d'indemnisation

48. Aux termes de l'article II(b) du Protocole commun, l'exploitant d'une installation nucléaire située sur le territoire d'une Partie à la Convention de Paris et au Protocole commun (PP) sera responsable, conformément à la Convention de Paris, des dommages nucléaires subis sur le territoire d'une Partie à la fois à la Convention de Vienne et au Protocole commun (VP). Le champ d'application territorial de la Convention de Paris est ainsi étendu au moyen du Protocole commun. Si le Protocole commun n'était pas en vigueur, les dommages subis dans une Partie contractante à la Convention de Vienne (V) ne seraient couverts que si l'État où se trouve l'installation, Partie à la Convention de Paris (P), avait étendu le champ d'application territorial de cette dernière à ces dommages. Ainsi, si un accident nucléaire survient dans PP et cause des dommages dans PP et VP, le montant d'indemnisation disponible en vertu de la Convention de Paris devra être réparti entre les victimes se trouvant dans PP et dans VP. Il pourrait arriver que l'assurance ou toute autre garantie financière devant couvrir la responsabilité de l'exploitant de PP soit insuffisante pour indemniser intégralement les victimes se trouvant à la fois dans PP et VP, alors que les victimes dans P auraient obtenu une indemnisation complète si le Protocole commun n'avait pas été en vigueur. Les rédacteurs du Protocole commun étaient conscients de cette conséquence (voir paragraphe 36 ci-dessus) qui ne modifie pas la situation réelle, car chaque Partie contractante à la Convention de Paris est libre d'étendre le champ d'application territorial de cette dernière aux dommages nucléaires subis dans des États non-contractants.

12. Voir à la note 9 les Parties contractantes qui ont fait usage de cette possibilité.

49. Toutefois, l'épuisement de la garantie financière de l'exploitant de PP, admis en hypothèse dans l'exemple précédent, entraîne certaines conséquences pour le régime d'indemnisation instauré par la Convention complémentaire de Bruxelles, autrement dit lorsque PP est également une Partie contractante à cette dernière convention. Les effets du Protocole commun sur ce régime sont illustrés par les exemples suivants dans l'hypothèse où selon (a) le Protocole commun n'est pas en vigueur, et où selon (b) le Protocole est au contraire en vigueur entre les pays considérés :

- a) Un accident nucléaire survient dans une installation nucléaire située sur le territoire d'une Partie contractante à la Convention complémentaire de Bruxelles (B) et cause des dommages s'élevant à DTS 200 millions respectivement dans B et dans une Partie contractante à la Convention de Vienne (V). B a limité la responsabilité de l'exploitant à DTS 100 millions et n'a pas étendu le champ d'application territorial de la Convention de Paris. La Convention de Paris et la Convention complémentaire de Bruxelles ne sont pas applicables aux dommages subis dans V, État non-contractant.
- b) Admettons que, dans l'exemple considéré au paragraphe (a), B et V sont des Parties contractantes au Protocole commun (BP et VP). La Convention de Paris s'applique, conformément aux articles II(b), III.2 et IV.2 du Protocole, aux dommages subis dans VP. Par contre, la Convention complémentaire de Bruxelles ne s'applique qu'aux dommages subis dans BP. Si ces dommages ne peuvent pas être intégralement indemnisés au moyen de la garantie financière de l'exploitant parce que la moitié de cette dernière a dû être utilisée pour l'indemnisation des victimes dans VP, les Parties contractantes à la Convention complémentaire de Bruxelles sont tenues d'intervenir collectivement avec leurs fonds publics dans le cadre de la troisième tranche, si elles ont toutes consenti à l'extension du champ d'application territorial de la Convention de Paris en vertu du Protocole commun. En l'absence d'un tel consentement, elles peuvent limiter leur contribution au montant qu'elles auraient dû fournir sans cette extension.

50. Le plan d'indemnisation dans les exemples ci-dessus se présenterait de la manière suivante :

Source des fonds	Répartition de l'indemnisation (Millions de DTS)					
	Sans le Protocole commun		Avec le Protocole commun			
			Avec consentement		Sans consentement	
	B	V	BP	VP	BP	VP
1	2	3	4	5	6	7
Garantie financière de l'exploitant B(P)	100	–	50	50	50	50
Fonds publics de B(P)	75	–	75	–	75	–
Fonds publics de toutes les Parties à la CCB	25	–	75	–	25	–
Totaux	200	–	200	50	150	50

Une comparaison entre ces deux exemples montre qu'en cas de consentement collectif (colonnes 4 et 5), les fonds publics supplémentaires qui doivent être rendus disponibles par toutes les Parties contractantes à la Convention complémentaire de Bruxelles, à savoir DTS 75 millions au lieu de 25 millions, correspondent aux dommages subis dans V. Autrement dit, bien que ces fonds soient utilisés exclusivement pour indemniser des dommages subis sur le territoire d'une Partie contractante à la Convention complémentaire de Bruxelles, ils servent indirectement à couvrir des dommages sortant du champ d'application de cette convention. En cas de refus collectif de donner un tel consentement (colonnes 6 et 7), il en résulterait que les dommages subis dans BP s'élevant à DTS 200 millions ne seraient pas intégralement indemnisés dans le cadre du régime de la Convention complémentaire de Bruxelles, à moins que des fonds publics supplémentaires ne soient rendus disponibles par l'État BP, où se trouve l'installation.

51. Le Groupe d'experts gouvernementaux de l'AEN s'est penché sur ce problème et est convenu qu'il fallait maintenir la solidarité entre les Parties contractantes à la Convention complémentaire de Bruxelles en les invitant à donner leur consentement collectif à une telle extension conformément à l'article 14(b) de la Convention complémentaire de Bruxelles. Ce consentement devrait être donné par les Parties contractantes, que celles-ci aient ou non ratifié le Protocole commun. Le fait de ne demander ce consentement qu'aux seules Parties au Protocole aurait pour effet de créer deux catégories de Parties contractantes à la Convention complémentaire de Bruxelles et irait à l'encontre du principe d'intervention collective et donc à l'encontre de l'intérêt de l'adhésion la plus large possible au Protocole commun de la part de ces Parties.

52. L'article 14(b) de la Convention complémentaire de Bruxelles ne précise pas la forme particulière que devrait revêtir le consentement requis, ni ne spécifie le moment auquel ce consentement devrait être donné (par exemple, lors de l'adoption de la législation pertinente, à la date de l'accident nucléaire, à la date de la demande adressée aux autres Parties contractantes de mettre à disposition leurs fonds publics). Le Groupe d'experts gouvernementaux de l'AEN a signalé cet effet du Protocole commun sur la Convention complémentaire de Bruxelles au Comité de Direction de l'énergie nucléaire et a recommandé que ce dernier fasse à son tour rapport au Conseil de l'OCDE ; celui-ci serait invité à prendre note de l'intention manifestée par les gouvernements de toutes les Parties contractantes à la Convention complémentaire de Bruxelles de prendre les mesures nécessaires pour donner leur consentement, conformément à l'article 14(b) de cette convention, à l'extension du champ d'application de la Convention de Paris résultant du Protocole commun. Bien que cela ne soit pas expressément stipulé, il est entendu que ce consentement devrait en fait être donné au plus tard à l'entrée en vigueur du Protocole. Afin de s'assurer que cette situation soit maintenue à l'avenir, le Groupe d'experts gouvernementaux a en outre recommandé que les États, qui sont actuellement Signataires de la Convention complémentaire de Bruxelles, mais ne l'ont pas encore ratifiée, manifestent leur intention de donner ce consentement lorsqu'ils ratifieront cette convention. Enfin, dans le même esprit, les Parties contractantes et les Signataires de la Convention complémentaire de Bruxelles devraient déclarer qu'ils exigeront, comme condition de leur acceptation des adhésions à cette convention, conformément à son article 22(b), que tout gouvernement demandant à adhérer à la Convention, donne un tel consentement. À sa réunion du 28 avril 1989, le Comité de Direction de l'énergie nucléaire a donné son aval à ces recommandations et le Conseil de l'OCDE devrait prendre note de ces déclarations dans un proche avenir.

Effets du Protocole commun sur la Convention complémentaire de Bruxelles dans certains cas de transport

53. Dans le cas d'accidents nucléaires qui surviennent dans des installations nucléaires, le fonctionnement de la Convention complémentaire de Bruxelles ne sera pas affecté par le Protocole

commun. En effet, la convention applicable sera toujours celle à laquelle est Partie l'État sur le territoire duquel se trouve l'installation concernée [article III.2 du Protocole commun]. Si cet État est Partie à la Convention de Paris et à la Convention complémentaire de Bruxelles, cette dernière ne s'appliquera qu'aux dommages subis sur le territoire de ses Parties contractantes, malgré la possibilité que des fonds publics soient mis à disposition à un stade précoce, comme il est expliqué ci-dessus.

54. inversement, dans certains cas du transport de matières nucléaires, l'entrée en jeu du Protocole commun pourrait conduire à la non-applicabilité de la Convention complémentaire de Bruxelles. Comme cela a été expliqué aux paragraphes 15 et 28 ci-dessus, les dispositions en matière de transport de l'une ou l'autre convention et concernant les Parties contractantes, sont rendues applicables au moyen des articles III et IV du Protocole commun, de sorte que celles visant les États non-contractants ne concernent plus les Parties au Protocole commun. Les conséquences de ce principe sont illustrées par les exemples suivants visant respectivement des situations (a) où le Protocole commun ne serait pas en vigueur et (b) où ce Protocole serait en vigueur :

- a) L'exploitant d'une installation nucléaire située dans B envoie des matières nucléaires à un exploitant nucléaire dans V. Avant que les substances ne soient déchargées du moyen de transport, un accident nucléaire survient dans B et cause des dommages dans B. L'exploitant de B est responsable des dommages subis dans B conformément à l'article 4(a)(iv) de la Convention de Paris et l'indemnisation de ces dommages doit être versée conformément à la Convention complémentaire de Bruxelles car les conditions prévues par l'article 2(a) de cette dernière sont remplies (voir Annexe I, cas B3, colonne 5).
- b) En revanche, si dans l'exemple ci-dessus les matières nucléaires sont expédiées en provenance d'un exploitant de BP à destination d'un exploitant de VP (les deux États où sont situées les installations étant ainsi Parties au Protocole qui est en vigueur), la question du déchargement du moyen de transport ne se pose pas. Les termes exprès d'un contrat passé par écrit (cas normal) ou bien la prise en charge des matières nucléaires, déterminent lequel des deux exploitants est responsable. Si l'exploitant de VP a assumé la responsabilité par écrit ou pris en charge ces matières avant qu'un accident ne soit survenu dans B, il est responsable conformément à l'article II.1(c)(i) ou (ii) de la Convention de Vienne conjointement avec l'article III du Protocole commun. En conséquence, la Convention complémentaire de Bruxelles est inapplicable car il n'y a pas d'exploitant responsable en vertu de la Convention de Paris, condition de l'application de la Convention complémentaire de Bruxelles, conformément à l'article 2 de cette dernière (voir Annexe I, cas B3, colonne 8).

Le Protocole peut ainsi avoir pour effet de rendre la Convention complémentaire de Bruxelles inapplicable dans certains cas de transport (entre autres pour les accidents survenus et les dommages subis en haute mer ou au-dessus) alors qu'elle aurait été applicable sans l'entrée en vigueur du Protocole.

55. L'exemple donné au paragraphe 54(b) ci-dessus pourrait sembler d'ordre théorique si l'on considère les Parties à l'une ou l'autre convention à l'heure actuelle et le volume des échanges entre elles, si échanges il y a. Toutefois, cette hypothèse pourrait prendre de l'importance si le Protocole commun atteignait son objectif d'attirer davantage d'adhésions à la Convention de Vienne, notamment en Europe. Dans ce cas, les Parties contractantes à la Convention complémentaire de Bruxelles auraient tort de ne pas prendre des mesures pour préserver son application dans l'intérêt de leurs ressortissants. Le public dans ces pays ne comprendrait pas que la ratification du Protocole commun, envisagée comme le moyen d'encourager l'élargissement du régime international de responsabilité

civile nucléaire, aboutisse à priver du droit à réparation complémentaire d'éventuelles victimes d'un accident nucléaire.

56. Pour résoudre ce problème, les Parties contractantes à la Convention complémentaire de Bruxelles auraient pu accepter de mobiliser des fonds publics au cas où cette convention serait applicable conformément à son article 2, n'était le fait qu'un exploitant d'une installation nucléaire est responsable conformément à la Convention de Vienne en liaison avec l'article III du Protocole commun, et au cas où la garantie financière de l'exploitant de VP (et éventuellement les fonds publics fournis par l'État où se trouve son installation) s'avère insuffisante pour couvrir les dommages nucléaires subis dans BP. Cependant, cette solution s'écarterait du principe suivant lequel la Convention complémentaire de Bruxelles est complémentaire à l'applicabilité de la Convention de Paris, ou en est tributaire, et présupposerait qu'il y ait toujours un exploitant de P responsable. Ne serait-ce que pour cette raison, cette solution exigeait d'amender la Convention complémentaire de Bruxelles. En outre, de sérieux problèmes se poseraient en ce qui concerne le système d'intervention au moyen de fonds publics instauré par la Convention complémentaire de Bruxelles. Les articles 10 et 11 de cette dernière convention mettent en place un cadre bien équilibré à cet égard, qui ne fonctionne qu'entre ses Parties contractantes et qu'il faudrait modifier si l'État où se trouve l'installation de l'exploitant responsable n'appartenait pas à ce système.

57. Le Groupe d'experts gouvernementaux de l'AEN a donc opté pour une autre solution qui, sans exiger des modifications à la Convention complémentaire de Bruxelles, préserverait son application dans l'hypothèse envisagée au paragraphe 54(b) ci-dessus. Les conséquences pour la Convention complémentaire de Bruxelles mises en lumière par cet exemple auraient pu être évitées si BP avait obligé l'exploitant expéditeur relevant de sa juridiction à assumer par contrat la responsabilité de tout dommage nucléaire qui pourrait être causé par un accident nucléaire survenu en cours de transport de matières nucléaires entre son installation et les installations d'un exploitant de VP et auxquels la Convention complémentaire de Bruxelles serait applicable. Cette solution cadrerait avec le principe énoncé à l'article III du Protocole commun : en rendant l'exploitant de BP responsable, on ferait en sorte que la Convention de Paris (et par conséquent la Convention complémentaire de Bruxelles) serait applicable. En pratique, cela impliquerait que l'exploitant de BP doive assumer la responsabilité aussi longtemps que les matières nucléaires expédiées à destination ou en provenance de son installation demeurent sur le territoire des Parties contractantes à la Convention complémentaire de Bruxelles (cette dernière étant inapplicable aux accidents survenus dans des États non-contractants). En outre, l'exploitant de BP doit assumer la responsabilité en cas de transport en haute mer ou au-dessus, afin de préserver l'applicabilité de l'article 2(a)(ii)(2) et (3) de la Convention complémentaire de Bruxelles. Il a donc été proposé que les Parties contractantes à la Convention complémentaire de Bruxelles, qui ratifient le Protocole commun, prennent des mesures appropriées pour faire en sorte que les exploitants d'installations nucléaires ou les transporteurs relevant de leur juridiction assument la responsabilité dans tous les cas mettant en jeu le transport de substances nucléaires entre de telles installations et celles d'exploitants se trouvant sur le territoire de Parties contractantes à la Convention de Vienne et au Protocole commun, dans la mesure où des accidents nucléaires survenus au cours d'un tel transport conduiraient, en l'absence du Protocole commun, à l'application de la Convention complémentaire de Bruxelles conformément à son article 2.

58. Il est vrai qu'imposant à l'exploitant de P qu'il assume la responsabilité de tels transports, on limite la liberté des arrangements contractuels passés entre exploitants P et V qui est rendue possible par les articles III.3 et IV du Protocole commun. La solution proposée revient en pratique à la situation existant avant l'entrée en vigueur du Protocole commun, dans laquelle l'exploitant de P expéditeur ou destinataire est responsable conformément aux dispositions applicables au transport à destination ou en provenance d'États non-contractants [voir l'exemple décrit au paragraphe 54(a) ci-dessus]. Ce retour à la situation existante serait toutefois limité, car l'exploitant de P ne serait pas obligé d'assumer

la responsabilité pendant la totalité du transport, mais seulement jusqu'au moment ou à compter du moment où les conditions relatives au lieu de l'accident nucléaire et du dommage subi spécifiées à l'article 2 de la Convention complémentaire de Bruxelles seraient remplies. L'atteinte à la liberté de contrat découlant de la proposition ne semble pas contraire à la lettre et à l'esprit de la Convention de Paris, car le paragraphe 32 de l'Exposé des Motifs permet aux États contractants de prendre de telles mesures¹³.

59. En ce qui concerne la forme juridique de la solution retenue par le Groupe d'experts gouvernementaux de l'AEN, la formule d'une recommandation du Conseil de l'OCDE a été préférée et soumise au Comité de Direction de l'énergie nucléaire. Celui-ci a approuvé la proposition du Groupe d'experts à sa réunion du 28 avril 1989 et a invité le Conseil de l'OCDE à adopter cette recommandation. Le Conseil l'adoptera vraisemblablement dans un proche avenir.

60. Il serait souhaitable que toutes les Parties à la Convention complémentaire qui sont également Parties au Protocole commun aient pris les mesures appropriées à la date d'entrée en vigueur du Protocole. Si une ou plusieurs de ces Parties ne se conformaient pas à une telle recommandation, l'uniformité de l'application de la Convention complémentaire de Bruxelles et la solidarité entre ses Parties contractantes pourraient se trouver compromises. Il pourrait y avoir en fait des cas qui aboutiraient à un traitement différent des victimes et qui créeraient deux catégories de Parties à la Convention complémentaire de Bruxelles, comme le montre l'exemple suivant : le Protocole commun est entré en vigueur ; l'exploitant d'une installation nucléaire située sur le territoire d'une Partie contractante à la Convention complémentaire de Bruxelles et au Protocole commun (BP) reçoit des matières nucléaires en provenance de l'exploitant d'une installation nucléaire située sur le territoire d'une Partie contractante à la Convention de Vienne et au Protocole commun (VP). L'exploitant de VP a assumé la responsabilité pendant la totalité du transport. Un accident nucléaire survient sur le territoire de BP et cause des dommages dans BP de même que sur le territoire d'une autre Partie contractante à la Convention complémentaire de Bruxelles qui n'a pas ratifié le Protocole commun (B). En ce qui concerne les relations entre BP et VP, la Convention de Vienne est applicable en vertu de l'article III.3 du Protocole commun. La Convention complémentaire de Bruxelles est inapplicable, car il n'y a pas d'exploitant responsable en vertu de la Convention de Paris [article 2(a)(i) de la Convention complémentaire de Bruxelles]. Le montant total de l'indemnisation est déterminé par la législation nationale applicable à l'exploitant de VP. Si sa garantie financière est épuisée, la législation de BP pourrait fournir une indemnisation supplémentaire, mais les autres Parties contractantes à la Convention complémentaire de Bruxelles ne seront pas obligées d'intervenir au moyen de leurs fonds publics conformément à l'article 3(b)(iii) de la Convention complémentaire de Bruxelles. La situation juridique est différente en ce qui concerne les relations entre BP et B. Étant donné que B n'a pas ratifié le Protocole commun, le fait que l'exploitant de VP a assumé la responsabilité n'entre pas en ligne de compte ; pour B, les substances nucléaires ont été expédiées en provenance d'une personne se trouvant sur le territoire d'un État non-contractant de sorte que l'exploitant de BP est responsable conformément à l'article 4(b)(iv) de la Convention de Paris. En conséquence, la Convention complémentaire de Bruxelles est applicable, de sorte que les victimes dans B peuvent demander à bénéficier pleinement des avantages de la Convention complémentaire de Bruxelles, ce qui pourrait les placer dans une position plus avantageuse que les victimes dans BP. Cet exemple montre qu'il existe

13. Le paragraphe 32 de l'Exposé des Motifs (qui est demeuré inchangé lorsque le Protocole de 1982 a été adopté) est libellé comme suit : « Une Partie contractante peut, en cas de transport de substances nucléaires expédiées de l'étranger à destination d'une installation située sur son territoire, exiger que l'exploitant de l'installation prenne en charge ces substances à leur entrée sur son territoire ou même plus tôt. De même, au cas où des substances nucléaires sont expédiées à l'étranger par l'exploitant d'une installation nucléaire située sur son territoire, une Partie contractante peut exiger que ces substances restent sous la responsabilité de l'exploitant jusqu'à la sortie de son territoire ou même plus tard ».

deux exploitants responsables des dommages résultant d'un seul et même accident nucléaire – l'exploitant de VP pour les dommages subis dans BP et l'exploitant de BP pour les dommages subis dans B. Ce résultat va manifestement à l'encontre de l'objectif du Protocole commun qui est d'éviter l'application simultanée de la CV et de la CP et aurait pu être évité si BP avait pris les mesures recommandées.

Conclusions et perspectives

61. Il a fallu 25 ans (de 1963 à 1988) pour régler la question des relations entre les deux conventions mais, après la reprise de l'examen de ce problème en 1986, un résultat a été obtenu en deux ans, période remarquablement brève. La tâche a été facilitée par les travaux approfondis déjà effectués entre 1972 et 1975 pour préparer le terrain. L'accident de Tchernobyl est survenu après que l'AIEA avait pris une nouvelle initiative en 1984 et 1985, mais il a démontré l'importance du problème et aidé à accélérer les travaux avec le soutien constant des organes directeurs de l'AIEA et de l'AEN/OCDE.

62. À première vue, le nombre de 20 signatures apposées au texte du Protocole commun semble impressionnant ; il représente à peu près les deux tiers des 31 États habilités à le signer conformément à l'article V. Un examen plus approfondi révèle toutefois que ces Signataires se répartissent de façon inégale entre les deux conventions. En ce qui concerne la Convention de Paris, le Protocole commun a été signé par 13 Parties contractantes (ce chiffre comprenant toutes les Parties contractantes à la Convention complémentaire de Bruxelles à l'exception de la France) et un Signataire (la Suisse), autrement dit 14 sur 17, soit 82 % des États susceptibles de le signer. En revanche, six Signataires seulement (60 %) de la Convention de Vienne ont été en mesure de signer à ce jour. Aucun des pays d'Europe de l'Est à économie planifiée n'a profité de l'occasion pour signer la Convention de Vienne, le 21 septembre 1988, ce qui leur aurait donné qualité pour signer le Protocole commun.

63. L'adhésion de ces pays à la Convention de Vienne constitue en fait la condition sine qua none du succès du Protocole commun. Les représentants des Parties contractantes à la Convention de Paris n'ont pas manqué de préciser qu'elles n'envisageraient pas de ratifier le Protocole commun que si cette condition était remplie. L'Annexe II montre la différence entre les centrales nucléaires couvertes par la Convention de Paris, d'une part, et par la Convention de Vienne, d'autre part. Le groupe géographiquement presque clos des Parties à la Convention de Paris/Convention complémentaire de Bruxelles contraste avec la dispersion des Parties à la Convention de Vienne, dont la plupart sont éloignées les unes des autres et qui utilisent l'énergie nucléaire à des fins pacifiques dans une bien moindre mesure que les pays du premier groupe. Cette différence est particulièrement frappante dans l'Europe à forte densité de population où les « tâches blanches sur la carte » indiquent une délimitation claire entre l'Est et l'Ouest. Cette situation, qui a été probablement l'une des raisons qui ont empêché les Parties à la Convention de Paris de ratifier la Convention de Vienne, existe toujours, si l'on excepte le cas de la Yougoslavie qui a ratifié la Convention de Vienne en 1977. Le paragraphe 3 de l'Exposé des Motifs de la Convention de Paris stipule « Les effets et les répercussions d'un accident nucléaire ne s'arrêteront pas aux frontières politiques ou géographiques et il est vivement souhaitable que les personnes soient protégées aussi bien d'un côté de la frontière que de l'autre ». L'accident de Tchernobyl a confirmé cette analyse de même que la nécessité urgente d'une adhésion générale à un régime international de responsabilité civile. En tant que premier pas dans cette voie, la ratification de la Convention de Vienne par un grand nombre de pays, d'Europe de l'Est, en particulier, est hautement souhaitable. Le 28 septembre 1984, la Conférence générale de l'AIEA a exprimé l'espoir

que les États membres plus nombreux envisagent d'adhérer à la convention¹⁴. Jusqu'à présent, cet espoir a été déçu.

64. Quelques autres problèmes restent à résoudre. La Convention de Vienne doit être modernisée ; avant tout, l'actuelle unité de compte fondée sur l'or doit être remplacée par le DTS du FMI afin d'aligner la Convention de Vienne sur le Protocole de 1982 portant modification de la Convention de Paris, et, ainsi, de permettre de disposer d'une « monnaie » commune dans le cadre du Protocole commun. Conformément à l'article XXVI de la Convention de Vienne, pour convoquer une conférence de révision, il faut qu'un tiers des Parties contractantes en fasse la demande, autrement dit quatre dans l'état actuel des choses. Certaines Parties ont manifesté de l'intérêt pour une telle conférence mais aucune démarche officielle n'a été engagée jusqu'à présent. D'autre part, les Parties contractantes à la Convention complémentaire de Bruxelles auront à prendre les mesures recommandées ; il n'est guère concevable que leurs Parlements puissent envisager de ratifier le Protocole commun s'il existe un risque que ce dernier rende la Convention complémentaire de Bruxelles inapplicable et aboutisse ainsi à priver des victimes potentielles des prestations qu'elle prévoit.

65. L'adoption du Protocole commun constitue certes une réalisation remarquable, mais ce lien entre les deux conventions ne sera praticable qu'après son entrée en vigueur, et beaucoup d'eau peut passer sous ce « pont » avant qu'il en soit ainsi. Les nombreuses années qu'a demandé l'entrée en vigueur de la Convention de Paris (huit ans), de la Convention complémentaire de Bruxelles (11 ans), de la Convention de Vienne (14 ans) et du Protocole de 1982 portant modification de la Convention de Paris (six ans) à ne constituent pas un facteur particulièrement encourageant à cet égard, sans parler des obstacles évoqués plus haut. Un certain optimisme prudent sera de mise, si le Protocole commun répond aux espoirs placés en lui en attirant davantage d'adhésions à la Convention de Vienne. Même après l'entrée en vigueur du Protocole, la passerelle sera assez étroite car au début, elle ne reliera que cinq Parties contractantes à l'une et à l'autre convention, et des complications pourraient venir d'éléments extérieurs, autrement dit des Parties contractantes à la Convention de Paris/Convention complémentaire de Bruxelles ou à la Convention de Vienne qui n'auront pas ratifié le Protocole commun. La passerelle ne remplira pleinement sa fonction que si elle est acceptée en tant que moyen d'instaurer un régime unifié de responsabilité civile, du moins en Europe.

14. Document AIEA GC (XXVIII)/RES/431, reproduit dans le *Bulletin de droit nucléaire* n° 34, p. 56.

ANNEXE I

Cas	Lieu de l'accident ¹	Lieu des dommages	Conventions applicables					
			Sans Protocole		Avec Protocole			
			CP/CV Sans extension du Champ d'appl. Territ.	CCB	CP/CV	CCB applicable ?		
						Exploitant B responsable	Exploitant V responsable	
1	2	3	4	5	6	7	8	
A. Installations fixes	(1)	P	V	aucune	non	CP	non	-
	(2)	V	P	aucune	non	CV	-	non
	(3)	P	P + V	CP pour les dommages subis dans P	Pour les dommages subis dans P	CP	Pour les dommages subis dans P	-
	(4)	V	V + P	CV pour les dommages subis dans V	non	CV	-	non
B. Transports directs P- ->V V- ->P	(1)	Haute mer	Haute mer	les deux	oui	CP ou CV	oui	non
	(2)	Haute mer	Haute mer P et/ou V	CP + CV pour les dommages subis en haute mer CP>domm. subis dans P CV>domm. subis dans V	Pour les dommages subis en haute mer et dans P	CP ou CV	Pour les dommages subis en haute mer et dans P	non
	(3)	P	P	CP	oui	CP ou CV	oui	non
	(4)	V	V	CV	non	CP ou CV	non	non
	(5)	V	P	aucune	non	CP ou CV	non	non
	(6)	P	V	aucune	non	CP ou CV	non	non

171

1. Dans le cas de transports, on présume que pour les résultats indiqués dans la colonne 4, l'accident nucléaire est survenu avant le déchargement ou après le chargement des substances nucléaires [Cf. article 4(a) (iv) et (b) (iv) de la Convention de Paris, article II.1(b) (iv) et (c)(iv) de la Convention de Vienne].

Cas	Lieu de l'accident ¹	Lieu des dommages	Conventions applicables					
			Sans Protocole		Avec Protocole			
			CP/CV Sans extension du Champ d'appl. Territ.	CCB	CP/CV	CCB applicable ?		
						Exploitant B responsable	Exploitant V responsable	
1	2	3	4	5	6	7	8	
(7)	P	P + V	CP pour les dommages subis dans P	Pour les dommages subis dans P	CP ou CV	Pour les dommages subis dans P	non	
(8)	V	P + V	CV pour les dommages subis dans V	non	CP ou CV	non	non	
(9)	P ou V	P + V	CP pour les dommages subis dans P CV pour les dommages subis dans V	Pour les dommages subis dans P	CP ou CV	Pour les dommages subis dans P	non	
C. Transit V-P->V	(1)	V	CV	non	CV	-	non	
	(2)	V	aucune	non	CV	-	non	
	(3)	V	V + P	CV pour dommages dans V	non	CV	-	non
	(4)	P	P	aucune	non	CV	-	non
	(5)	P	V	aucune	non	CV	-	non
	(6)	P	V + P	aucune	non	CV	-	non
P-V->P	(7)	P	CP	oui	CP	oui	-	
	(8)	P	aucune	non	CP	non	-	
	(9)	P	P + V	CP pour dommages dans P	Pour les dommages subis dans P	CP	Pour les dommages subis dans P	-
	(10)	V	V	aucune	non	CP	non	-
	(11)	V	P	aucune	non	CP	non	-
	(12)	V	P + V	aucune	non	CP	non	-

ANNEXE II

Conventions relatives à la responsabilité civile et centrales nucléaires

Situation en janvier 1989

Source: Atomwirtschaft, mars 1989

	Centrales nucléaires		Puissance installée	
	Nombre	%	MWe (brut)	%
A Monde entier				
Total	414	100.00	331 094	100.00
Couvertes par la CV	3	0.72	1 652	0.50
Couvertes par la CP/CCB	139	33.58	118 467	35.78
Non couvertes par les conventions ¹	272	65.70	210 975	63.72
B Europe (y compris URSS)				
Total	223	100.00	170 026	100.00
Couvertes par la CV	1	0.45	664	0.39
Couvertes par la CP/CCB	139	62.33	118 467	69.68
Non couvertes par les conventions ²	83	37.22	50 895	29.93

-
1. Afrique du Sud (deux centrales/1930 MWe), Brésil (1/657), Canada (18/12381), République de Corée (8/6758), États-Unis (109/102298), Inde (6/1330), Japon (38/29445), Pakistan (1/137), Taïwan (6/5144), Europe, voir ci-après (83/50895).
 2. Bulgarie (5/2760), Hongrie (4/1760), République démocratique allemande (5/1830), Suisse (5/3034), Tchécoslovaquie (8/3520), USRR (56/37991).

La Convention sur la sûreté nucléaire

par Odette Jankowitsch-Prevor*

Avant-propos

1. La Convention sur la sûreté nucléaire a été ouverte à la signature le 20 septembre 1994, en liaison avec la 38^{ème} session ordinaire de la Conférence générale de l'AIEA. La convention a été signée par 50 États¹. Le 17 juin 1994, elle avait été adoptée à main levée par les représentants de 84 pays lors de la Conférence diplomatique tenue à Vienne sous l'égide de l'AIEA du 14 au 17 juin 1994. La convention entrera en vigueur le 90^{ème} jour qui suit la date du dépôt, auprès du Directeur général de l'AIEA, du 22^{ème} instrument de ratification, sous réserve qu'un tel instrument ait été déposé par 17 États « ayant chacun au moins une installation nucléaire dans laquelle la criticité a été atteinte dans le cœur d'un réacteur² ».

2. Le grand nombre de pays ayant pris part à la procédure d'élaboration de ce traité témoigne du vif intérêt porté au plan international à toutes les questions ayant trait à la sûreté nucléaire, et de la volonté des pays tant dotés que dénués d'un parc électronucléaire de contribuer activement à la sûreté des centrales nucléaires, où qu'elles soient implantées.

3. Dans la conjoncture actuelle, il n'est cependant guère aisé de prévoir dans quel délai la convention entrera en vigueur. Le nombre d'États requis pour qu'elle prenne effet (22) est élevé, si on le compare à celui de la Convention sur la notification rapide d'un accident nucléaire³, qui est entrée en vigueur 30 jours après que trois États seulement ont exprimé leur consentement à être liés ; cette exigence est de l'ordre de celle figurant dans la Convention sur la protection physique des matières nucléaires (21 États), mais modeste si on la compare aux 40 « autres » États, en plus des trois

* Ce document a été publié dans le *Bulletin de droit nucléaire* n° 54 (1994). L'auteur a exercé les fonctions de Secrétaire du Groupe d'experts chargé d'élaborer une Convention sur la sûreté nucléaire. Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de l'auteur et ne représentent pas celles de l'AIEA. L'auteur souhaite exprimer ses remerciements à Patrick Reyners pour les critiques constructives qu'il a formulées ainsi qu'exprimer sa gratitude à Judy Goodman pour les efforts et le soin qu'elle a apportés à la préparation du manuscrit.

1. Afrique du Sud, Algérie, Allemagne, Argentine, Arménie, Australie, Autriche, Belgique, Brésil, Bulgarie, Canada, Chili, Chine, Corée (République de), Cuba, Danemark, Égypte, États-Unis d'Amérique, Fédération de Russie, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Inde, Indonésie, Irlande, Israël, Italie, Japon, Luxembourg, Nicaragua, Nigéria, Norvège, Pakistan, Pays-Bas, Pérou, Philippines, Pologne, Portugal, République slovaque, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Slovaquie, Soudan, Suède, Syrie, Tunisie, Turquie, Ukraine.

2. La Conférence diplomatique a rassemblé des représentants de 84 États. Quatre organisations internationales y ont assisté en qualité d'observateurs. L'Acte final a été signé par 71 États. Convention sur la sûreté nucléaire, AIEA, INFCIRC/449, article 31.

3. Article 14, dans INFCIRC/335. Il en va de même de la Convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique, article 13, paragraphe 3, INFCIRC/336.

dépositaires, prescrits dans le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP⁴). Si l'on ajoute le fait que, sur ces 22 États au total, il faut qu'il y en ait 17 qui aient au moins une installation nucléaire en service, cette clause d'entrée en vigueur est révélatrice de l'intention des rédacteurs : pour être un instrument efficace et significatif, la moitié environ des 32 États du monde possédant un parc électronucléaire en exploitation devront avoir manifesté leur intention d'être liés, avant que la convention ne puisse devenir opérationnelle.

I. Introduction et rappel des faits

4. L'élaboration du droit international est rarement imputable à un facteur unique mais, assez fréquemment, la décision d'établir un instrument ayant force obligatoire est déclenchée par des événements importants, souvent une catastrophe, qui a posteriori apparaissent comme ayant pu être évités, si des normes légales appropriées avaient été promulguées et mises en œuvre. Tel fut le cas de l'accident du pétrolier « Torrey Canyon », qui a conduit à l'adoption de plusieurs instruments concernant la responsabilité et l'indemnisation des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures, et de l'accident intéressant l'industrie chimique survenu à Seveso, qui a conduit à intensifier les efforts en vue de mettre au point un instrument sur les mouvements internationaux de déchets dangereux, suivi des Directives de la CE à ce sujet⁵ ; plus récemment, la Convention sur le marquage des explosifs plastiques et en feuilles aux fins de détection, conclue en 1991 sous l'égide de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), a découlé de « la nécessité d'un régime juridique » permettant d'empêcher la récurrence d'actes terroristes comme ceux qui se sont produits en 1988 et 1989⁶.

En ce qui concerne le domaine nucléaire, il convient de rappeler qu'en mai 1986, le Conseil des Gouverneurs de l'AIEA, ayant « considéré le récent accident de réacteur à la centrale nucléaire de Tchernobyl, et d'autres accidents qui se sont produits dans le passé » et notant « l'évidente nécessité d'une plus grande coopération dans le domaine de la sûreté nucléaire ... ⁷ », avait décidé de créer des groupes d'experts gouvernementaux chargés « d'établir d'urgence des projets d'accords internationaux » concernant la notification rapide et l'information relatives aux accidents nucléaires, de même que la coordination des mesures d'intervention et d'assistance en cas d'accident nucléaire. La Convention sur la notification rapide d'un accident nucléaire et la Convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique ont ensuite été élaborées, adoptées et signées dans un délai de quelques mois seulement.

5. Quant à la Convention sur la sûreté nucléaire, cependant, elle semble avoir pour origine politique et pour motivation l'intention de prévenir plutôt que de guérir. En 1990, lors d'une réunion de l'organe de décision de l'AIEA, les États membres de la Communauté européenne ont proposé l'organisation par l'AIEA, en 1991, d'une « Conférence internationale sur la sûreté nucléaire : stratégie pour l'avenir⁸ ». Dans l'esprit des artisans de cette initiative, la Conférence et ses résultats

4. TNP, article IX.2, dans INFCIRC/140. Note : la Convention de Bâle exige aussi, à l'article (X), 20 ratifications. La Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication, du stockage et de l'emploi des armes chimiques et sur leur destruction, article XXI, exige 65 ratifications.

5. Directive du Conseil de la CE 84/631 du 6 décembre 1984.

6. Voir « *Contemporary Practice of the United States* » (La pratique actuelle aux États-Unis) dans *American Journal of International Law*, janvier 1994, Vol. 88, n° 1, pages 89 à 93.

7. Décision adoptée le 21 mai 1986, GOV/OR.649.

8. Note : Lors de cette Conférence, la proposition d'établir une Convention sur la sûreté nucléaire a été formulée par le Ministre fédéral de l'environnement, de la protection de la nature et de la sûreté des réacteurs, M. Toepfer. Voir compte rendu GC(XXXV)/970.

devaient constituer la contribution de l'AIEA à la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (1992, Rio de Janeiro).

6. Dans ses « Principales conclusions », la Conférence sur la sûreté nucléaire a déclaré qu'il était « nécessaire d'envisager une approche internationale intégrée de tous les aspects de la sûreté nucléaire y compris les objectifs de sûreté pour les déchets radioactifs ... qui seraient adoptée par tous les gouvernements » ; « les organes directeurs de l'AIEA » ont été invités à organiser « l'élaboration d'une proposition sur les éléments nécessaires d'une telle approche internationale formalisée, en examinant les mérites de diverses options, en tenant compte des activités et des rôles des organes internationaux ou intergouvernementaux compétents et en appliquant les orientations définies et les mécanismes institués par l'AIEA ». Dans sa Déclaration finale, la Conférence a cependant aussi rappelé que « la sûreté devrait être assurée essentiellement au niveau national, par l'application consciencieuse dans chaque centrale et dans chaque organisme réglementaire des principes, normes et bonnes pratiques de sûreté existants, en tirant le meilleur parti possible des cadres juridiques et les méthodes de travail nationaux⁹ ».

7. Le droit implicite (« *soft law* ») et les règles de bonne pratique, un cadre juridique national et des normes internationales ont ainsi été décrits à juste titre comme constituant les éléments essentiels – et concomitants – d'un « régime » international en matière de sûreté nucléaire.

8. La 35^{ème} session ordinaire de la Conférence générale de l'AIEA¹⁰ de septembre 1991, a apporté son soutien à cette idée et « notant, en particulier, que la Conférence internationale sur la sûreté nucléaire a reconnu l'intérêt qu'il pourrait y avoir à procéder par étapes en vue d'aboutir à une convention-cadre pour la promotion d'un régime international de sûreté nucléaire », a invité le Directeur général « à établir, pour examen par le Conseil en février 1992, une esquisse des éléments possibles d'une Convention sur la sûreté nucléaire, en tenant compte des activités et des rôles des organes internationaux et intergouvernementaux pertinents et en tirant parti des avis des groupes permanents (de l'Agence), comme l'INSAG, le NUSSAG et l'INWAC, ainsi que des compétences mises à disposition par des États membres et des organisations internationales compétentes¹¹ ».

9. Fort de ce consensus, les conditions étaient réunies pour lancer les travaux préparatoires relatifs à la Convention sur la sûreté nucléaire.

II. Rédaction d'un projet de Convention sur la sûreté nucléaire par le Groupe d'experts juridiques et techniques

10. La résolution de la Conférence générale ne spécifiait ni la forme, ni le type d'instrument à établir, et ne fournissait pas d'indications précises quant à sa portée ou sa teneur éventuelles. Elle s'en remettait plutôt à des organes techniques, aux groupes permanents de l'AIEA et aux organisations internationales, qui seraient compétents pour formuler des avis, indiquant, ce faisant, la procédure à suivre et manifestant la nécessité de consulter toutes les sources disponibles. Le mandat des groupes

9. Ibid.

10. AIEA GC(XXXV)/RES/553, paragraphe (e) du préambule.

11. Ibid. Paragraphe 4. INSAG = Groupe consultatif international pour la sûreté nucléaire ; NUSSAG = Groupe consultatif sur les normes de sûreté nucléaire ; INWAC = Comité consultatif international sur la gestion des déchets radioactifs.

techniques permanents de l'AIEA¹², ainsi que ceux des organisations internationales¹³ dotées de compétences en matière de sûreté nucléaire, couvre cependant toutes les facettes de la sûreté nucléaire : l'éventail des aspects traités va en fait de la protection des travailleurs contre les rayonnements ionisants (Organisation internationale du travail – OIT) et de la santé (Organisation mondiale de la santé – OMS), au transport des matières nucléaires et aux déchets radioactifs. La tâche première du Directeur général de l'Agence, conformément au mandat donné par la Conférence générale, était donc de trouver des moyens et méthodes permettant de définir des options et de déterminer le fond et la forme possibles d'une nouvelle convention. Il fallait pour ce faire des compétences tant juridiques que techniques.

11. Pour s'acquitter de cette première tâche, le Directeur général a réuni, du 9 au 13 décembre 1991, un groupe initial de 36 experts venus d'États membres et d'organisations internationales compétentes (la Commission des communautés européennes ayant été invitée en qualité de participant, l'OIT et l'Agence de l'OCDE pour l'énergie nucléaire à titre d'observateurs), et comprenant aussi les Présidents de NUSSAG, de l'INWAC et du SAGSTRAM, en vue de formuler des avis sur la structure et la teneur des éléments susceptibles de constituer une Convention internationale sur la sûreté nucléaire. Le Groupe d'experts a élu à sa présidence, M. E.A. Ryder (Royaume-Uni), Président du NUSSAG. Il a fondé ses débats sur un document de travail établi par le Secrétariat, de même que sur deux projets de documents récents de l'Agence, respectivement intitulés « Fondements de la sûreté – la sûreté des installations nucléaires » de 1991¹⁴ et « *Draft Safety Fundamentals; the Principles of Radioactive Waste Management: a publication within the RADWASS Programme* » [Projet de Notions fondamentales de sûreté – les principes de la gestion des déchets radioactifs : publication dans le cadre du programme sur la gestion et le stockage définitif sûrs des déchets radioactifs (RADWASS)], également de 1991.

12. Le premier document, de la catégorie des « Fondements de la sûreté », a ultérieurement été adopté par les experts en tant que principal texte de référence technique pour la convention, étant donné qu'il présentait un consensus international sur des notions fondamentales applicables à la réglementation, à la gestion de la sûreté et à l'exploitation des installations nucléaires. Il a permis de définir la portée et la teneur de la convention. Le document sur la gestion des déchets n'a pas été utilisé.

Les principes énoncés dans le document « Fondements de la sûreté », rédigé dans l'optique de la réglementation nationale, ne se sont toutefois pas avérés automatiquement transposables sous la forme d'un texte de traité international, notamment en ce qui concerne la relation entre la responsabilité de l'exploitant d'une installation nucléaire et celle de l'État Partie à la convention. (Un groupe de travail informel composé de juristes et de techniciens a été chargé de traduire les Fondements de la sûreté en un projet de convention).

13. Dans son rapport au Directeur général, le Président du Groupe d'experts a conclu à la nécessité d'un instrument international sur la sûreté nucléaire et a recommandé d'entreprendre le plus tôt possible les préparatifs en vue de l'élaboration d'un tel instrument : une décision sur la structure d'une convention devrait être prise, une fois réalisé l'accord sur sa portée et sa teneur. Les experts ont estimé

12. Le Groupe consultatif permanent sur le transport des matières radioactives (SAGSTRAM) a été ajouté à la liste ci-dessus.

13. Les organisations internationales suivantes ont été invitées : l'OIT, l'OMS et l'AEN/OCDE en qualité d'observateurs, et la Commission des communautés européennes depuis le début en tant que participant.

14. Ce document a ultérieurement été publié dans la Collection Sécurité, sous le n° 110 « la sûreté des installations nucléaires », 5 décembre 1993.

que la convention devrait mettre l'accent sur les principes généraux et les procédures plutôt que les détails techniques relatifs à la sûreté nucléaire.

14. Par une décision prise par le Conseil des gouverneurs en février 1992, sur la base du rapport soumis par le Directeur général sur les travaux du Groupe, un nouveau groupe à composition non limitée (autrement dit ouvert à tous les États Membres de l'AIEA) d'experts juridiques et techniques a été chargé de mener les travaux préparatoires nécessaires sur les questions de fond en vue d'une Convention sur la sûreté nucléaire¹⁵. Ce Groupe, composé d'une centaine d'experts venus de 45 pays, de la CCE, de l'AEN/OCDE et de l'OIT, a élu à sa présidence M. Domaratzki de la Commission de contrôle de l'énergie atomique (CCEA) du Canada. Il a fallu deux ans et sept réunions à ce Groupe pour parvenir à un accord sur le fond et la forme du projet de convention.

15. Dès le départ, les experts se sont penchés à la fois sur la forme et sur la teneur possibles d'un tel instrument. Quant à la forme, de l'avis des experts, « plusieurs types d'instruments internationaux (pouvaient) être envisagés¹⁶ ». Le Secrétariat de l'Agence avait initialement examiné et proposé une convention de type cadre¹⁷ : un grand accord général étayé par des annexes ou des protocoles, couvrant les différents types d'activités nucléaires, qui pourraient être mis au point soit simultanément, soit au fil du temps. La structure, qui a prévalu et qui a recueilli les suffrages de la plupart des experts, notamment des pays dotés d'un important parc nucléaire, a cependant été un instrument unique, sans protocoles, avec éventuellement une seule annexe, à adopter en même temps que la convention.

16. En ce qui concerne la teneur souhaitable, les experts sont convenus que le document « Fondements de la sûreté » fournirait toutes les données d'entrée techniques requises. Les « éléments à inclure dans une convention » devaient donc être essentiellement empruntés aux principes et prescriptions fondamentales énoncés dans ce document : un cadre législatif et réglementaire, la « gestion » de la sûreté, les aspects techniques de la sûreté et la vérification de la sûreté. Les objectifs à assigner à la convention reposeraient aussi sur la même source :

- i) un objectif général de sûreté nucléaire : « Protéger les individus, la société et l'environnement en établissant et en maintenant dans les installations nucléaires des défenses efficaces contre les risques radiologiques » ;
- ii) un objectif de radioprotection : « Faire en sorte, dans toutes les conditions de fonctionnement que la radioexposition à l'intérieur de l'installation et celle due à tout rejet programmé de matières radioactives à l'extérieur de l'installation soient maintenues au-dessous des limites prescrites et au niveau le plus bas qu'il est raisonnablement possible d'atteindre, et faire en sorte que soient atténuées les conséquences radiologiques des accidents » ; et ; en tant que but principal,
- iii) l'objectif de sûreté technique : « Prendre toutes les mesures raisonnablement possibles pour prévenir les accidents dans les installations nucléaires et pour en atténuer les conséquences s'il devait s'en produire ; garantir, avec un haut niveau de confiance, que

15. GOV/2567, février 1992.

16. Rapport du Groupe d'experts sur une esquisse des éléments possibles d'une Convention internationale sur la sûreté nucléaire, en date du 13 décembre 1991. Document non publié, mis à la disposition des membres du Conseil des gouverneurs à la session de février 1992 (GOV/2567).

17. Le Directeur général, dans son premier rapport au Conseil des gouverneurs sur les conclusions du Groupe, a préconisé une convention-cadre permettant l'adoption d'une démarche plus globale dès le départ. GOV/2567 ; mise en œuvre de la Résolution GC(XXXV)/RES/553).

pour tous les accidents possibles pris en compte dans la conception de l'installation, même ceux de très faible probabilité, les conséquences radiologiques, s'il y en a, soient de faible importance et inférieures aux limites prescrites ; et faire en sorte que la probabilité d'accidents avec des conséquences radiologiques importantes soit extrêmement faible¹⁸».

17. Les obligations des Parties à la convention découleraient de ces principes « fondamentaux » : autrement dit, établir un cadre législatif et réglementaire, qui devrait définir et délimiter les responsabilités du gouvernement, de l'organisme réglementaire et des exploitants ; prendre les mesures nécessaires en vue d'une formation théorique et pratique appropriée du personnel ; s'agissant de la sûreté des installations nucléaires, (en ce qui concerne notamment le choix des sites, la conception, la construction, la mise en service, et le déclassement), exiger la surveillance continue de la sûreté des installations ; garantir la sûreté d'exploitation et d'entretien des installations ; prendre les mesures nécessaires en vue d'une gestion et d'un stockage sûrs des déchets radioactifs, au cas où ces déchets entreraient dans le champ d'application de la convention.

18. Manifestement, il ne suffirait pas toutefois d'énumérer des obligations générales, uniquement définies par référence à des principes visant la sûreté d'exploitation des installations nucléaires. Si l'on voulait que la convention contribue à promouvoir « le niveau le plus élevé de sûreté nucléaire dans le monde entier », il fallait un mécanisme à la hauteur des objectifs énoncés.

La difficulté de concevoir, pour la convention, des modalités permettant de vérifier le respect des obligations instaurées par cette dernière, sans introduire en même temps des exceptions au principe selon lequel la sûreté des centrales nucléaires est principalement une question du ressort des autorités nationales, a été résolue grâce à l'argument convaincant selon lequel l'intérêt bien compris de chacun des États, dans les affaires de sûreté nucléaire, serait plus puissant qu'une quelconque forme de contrôle extérieur instituée en vertu du droit international : cet intérêt propre serait développé et encouragé chez les Parties contractantes possédant des installations nucléaires, autrement dit « le Groupe des pairs » en matière de sûreté (« *Peer Group* ») ; les « pressions » ou la « persuasion » de ce Groupe auraient pour effet d'obliger les Parties à s'acquitter de leurs obligations en vertu de la convention et, en conséquence, d'améliorer la sûreté nucléaire de toutes les centrales. Une « réunion » de toutes les Parties contractantes constituerait la méthode appropriée pour focaliser les effets dus à l'intervention du « Groupe des pairs ».

Les experts sont également convenus, dans le contexte de cette démarche et dans le même esprit, que leur objectif était d'établir une convention de « nature incitative » à laquelle un grand nombre d'États pourraient adhérer. Le qualificatif d'« incitative », bien qu'il n'ait pas été défini, a été introduit dans le Préambule de la convention ; il ne doit pas s'entendre dans un sens concret, mais plutôt comme ayant le sens d'« encouragement » ou « d'émulation ».

19. Quant à la question du champ d'application de l'instrument et, en conséquence, des éléments qu'il faudrait inclure en plus de la sûreté des réacteurs, elle est demeurée ouverte jusqu'à la dernière phase du processus de négociation, reflétant deux principales écoles de pensée – deux démarches possibles¹⁹.

Selon l'une de ces démarches, la convention couvrirait toutes les installations et activités nucléaires liées au cycle civil du combustible nucléaire et inclurait la sûreté des réacteurs de recherche, ainsi que la sûreté de la gestion et du stockage des déchets radioactifs ; l'instrument serait rédigé sous

18. « Fondements de la sûreté », voir note 14.

19. Voir paragraphe 15 ci-dessus.

la forme d'un accord-cadre accompagné d'annexes ou de protocoles ajoutés au fil du temps et renfermant des normes détaillées. L'autre façon de voir la question, qui devait l'emporter, accordait la préférence à un document unique, limité aux centrales nucléaires en exploitation, et reposant sur de grands principes.

La première école de pensée regroupait des pays (principalement européens) ne possédant guère voire pas de centrales nucléaires ; ses tenants ont ainsi plaidé en faveur d'une convention plus détaillée de caractère plus normatif, certains pays exprimant le souhait de mesures obligatoires de contrôle international de la sûreté sous une forme ou une autre, mises en œuvre par l'AIEA.

20. La seconde, représentée par des responsables de la réglementation, des techniciens nucléaires et des dirigeants des autorités nationales de pays dotés d'importants parcs nucléaires, a marqué sa préférence pour un seul texte dépourvu d'annexes techniques, pour une convention à vocation incitative, qui amènerait tous les pays, y compris les pays en développement et les pays d'Europe centrale et orientale, à renforcer les programmes de sûreté et la culture de sûreté, et pour le mécanisme de type « groupe de pairs » décrit plus haut.

Après quatre réunions du Groupe d'experts, les principaux points de désaccord ont été levés et des compromis acceptés. Les trois dernières réunions du Groupe d'experts ont donc pu être consacrées à la rédaction, après qu'un texte de compromis a été établi par le Président du Groupe.

III. La convention : sa structure et sa teneur

21. La Convention sur la sûreté nucléaire se compose d'un Préambule et de 35 articles ; il n'y a ni Annexes ni Protocoles à la convention²⁰. Dans un style analogue à celui de nombreux instruments récents²¹, la convention commence par un long Préambule reprenant des éléments tirés des « Fondements de la sûreté », notamment la référence à l'environnement, de même que des formules reposant sur des résolutions adoptées par les Conférences générales [GC(XXXV)RES/553, GC(XXXIV)/RES/529]. Il se réfère aussi aux autres conventions ayant trait à la sûreté nucléaire qui ont été adoptées sous les auspices de l'AIEA²². Des paragraphes du Préambule d'un avant-projet (juin 1992) du Protocole nucléaire au Projet de Charte européenne de l'énergie y sont également inclus.

22. Les éléments les plus intéressants du Préambule en sont les deux derniers paragraphes : le paragraphe (ix) affirme : « ... la nécessité d'entreprendre rapidement l'élaboration d'une convention internationale sur la sûreté de la gestion des déchets radioactifs ... » et le paragraphe (x) fait état de la « sûreté d'autres parties du cycle du combustible nucléaire », qui, « à terme » serait aussi couverte par des instruments internationaux. Ces deux paragraphes reflètent le compromis politique auquel ont

20. La Conférence diplomatique, qui a adopté la Convention, a également décidé d'adopter une Annexe à l'Acte final intitulée « Précisions au sujet des arrangements relatifs à la procédure et des arrangements financiers, des rapports nationaux et de la conduite des réunions d'examen prévus par la Convention sur la sûreté nucléaire » dans l'Acte final de la Conférence diplomatique, en date du 17 juin 1994 (INFCIRC/449/Add.1).

21. Voir, par exemple, la Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone de 1985, la Convention d'Helsinki sur l'impact transfrontière des accidents industriels de 1982, la Convention-cadre de New York sur les changements climatiques de 1992, la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination de 1989.

22. Convention sur la protection physique des matières nucléaires, 1980 ; Convention sur la notification rapide d'un accident nucléaire, 1986 ; Convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique, 1986.

abouti des négociations laborieuses et auquel le Conseil des gouverneurs n'est pas non plus étranger, consistant à limiter le champ d'application de la convention aux centrales électronucléaires civiles fixes, mais aussi à exprimer en même temps un engagement à élaborer un instrument sur la sûreté de la gestion des déchets dès que le document technique destiné à servir d'ossature fondamentale à cet instrument aura été adopté. D'autres parties du cycle du combustible et, par exemple, les réacteurs de recherche, soulevant des problèmes de sûreté différents qui, dans une certaine mesure, sont d'une portée nationale plus limitée, seraient, dans l'esprit des négociateurs, également couverts par des instruments internationaux à élaborer un stade ultérieur.

Le paragraphe (viii) mérite une mention particulière, car il est aussi le résultat d'un compromis sur le point de savoir s'il convenait ou non d'inclure une référence aux Normes de sûreté nucléaires (NUSS) de l'Agence ; l'expression « orientations (en matière de sûreté) définies au niveau international qui sont actualisées de temps à autres » est en fait une façon de décrire ces normes.

Encore que cela ne soit pas dans un sens strictement juridique, la teneur de ces paragraphes du Préambule rappelle l'idée primitive d'un cadre international en matière de sûreté nucléaire s'appuyant sur plusieurs instruments – successifs – de nature analogue.

23. En plus de ces prémisses générales énoncées dans le Préambule, la convention définit trois séries d'« objectifs » à l'article premier qui, comme cela est expliqué plus haut, se fondent sur les « Objectifs de sûreté » du document « Fondements de la sûreté²³ » : (i) Objectif général de sûreté nucléaire, (ii) Objectif de radioprotection et (iii) Objectif de sûreté technique²⁴. Dans la convention, le premier objectif assigné par les rédacteurs consiste à atteindre et maintenir « un haut niveau de sûreté nucléaire dans le monde entier », avec la précision supplémentaire que ce résultat doit être obtenu grâce au renforcement des mesures prises à un niveau national et par « une coopération internationale », notamment, s'il y a lieu, une coopération technique en matière de sûreté. La Chine et quelques pays en développement technologiquement avancés, ont particulièrement insisté sur cette disposition.

24. En réalité, il a fallu beaucoup de négociations politiques pour aboutir au texte finalement adopté à l'article premier (i) et au paragraphe (vii) du Préambule. Alors que l'on s'accordait en général à reconnaître que la coopération internationale en matière de sûreté nucléaire devait être favorisée et que, ipso facto, la convention serait utile à cette fin, deux opinions différentes ont été soutenues quant à la nécessité d'une disposition spécifique relative au transfert de technologie par l'intermédiaire de la coopération technique. De l'avis des principaux pays de l'OCDE, une telle disposition créerait pour les Parties contractantes une obligation de fournir une assistance, le point préoccupant supplémentaire étant que la coopération internationale en matière de sûreté nucléaire pourrait se trouver dissociée de l'adhésion à des engagements impératifs en matière de non-prolifération – notamment au Traité sur la non-prolifération. De l'avis de la plupart des pays en développement et de la Chine, l'aide à la mise à niveau de la sûreté nucléaire par l'intermédiaire de la coopération technique constituait un composant essentiel de la Convention. La formulation de l'objectif de la convention tient compte de cette opinion sans toutefois créer d'obligation distincte visant l'assistance bilatérale ou multilatérale.

25. La convention s'applique à « la sûreté des installations nucléaires » [article 3, Champ d'application]. Conformément à la définition figurant à l'article 2, par « installation nucléaire », il faut entendre « pour chaque Partie contractante, toute centrale électronucléaire civile fixe relevant de sa juridiction » ; une adjonction est introduite en ce qui concerne les déchets, s'agissant des

23. Op. cit., pages 6 à 8.

24. Voir paragraphe 15 ci-dessus.

« installations de stockage, de manutention et de traitement des matières radioactives qui se trouvent sur le même site et qui sont directement liées à l'exploitation de la centrale électronucléaire ». Cette définition précise également qu'« une centrale cesse d'être une installation nucléaire lorsque tous les éléments combustibles nucléaires ont été retirés définitivement du cœur des réacteurs et stockés de façon sûre conformément aux procédures approuvées, et qu'un programme de déclassement a été approuvé par l'organisme de réglementation ». La notion de « juridiction » a été préférée à celle du « lieu où se trouve l'installation²⁵ ». Le paragraphe (iii) du Préambule réaffirme « que la responsabilité de la sûreté nucléaire incombe à l'État où se trouve une installation nucléaire ». Le lieu où se trouve une centrale peut, dans la pratique, ne pas toujours être suffisant pour définir la responsabilité, notamment en liaison avec la délivrance de l'autorisation par un organisme de réglementation investi de pouvoir juridique de le faire.

26. La question de la délimitation de la responsabilité de l'exploitant²⁶ – (le « titulaire de l'autorisation » visée à l'article 9 de la convention) – dans le cadre d'un instrument international où par définition, les obligations énoncées sont assumées par les États Parties à la convention, est abordée dans plusieurs dispositions de la convention : le Préambule fait état du fait que la responsabilité de la sûreté nucléaire incombe à l'État dans la juridiction duquel se trouve une installation, l'article 9 stipule que la « responsabilité première » de la sûreté d'une installation nucléaire incombe au titulaire de l'autorisation²⁷. La « responsabilité globale²⁸ » de l'État est distincte de la responsabilité « première²⁹ » de l'exploitant, car la première détermine la responsabilité de prendre les mesures législatives nécessaires pour garantir que le titulaire de l'autorisation fera face à sa responsabilité.

27. Les obligations³⁰ que doivent assumer les Parties contractantes en vertu de la convention sont énoncées au chapitre 2. Elles sont principalement de deux types différents : il s'agit en premier lieu

25. La Convention de Vienne sur le droit des traités de 1980 stipule à l'article 29, Application territoriale des traités : « À moins qu'une intention différente ne ressorte du Traité ou ne soit par ailleurs établie, un traité... lie chacun des États Parties à l'égard de l'ensemble de son territoire ».

26. Convention de Vienne relative à la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires ; Convention de Paris sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire.

27. La notion de « titulaire de l'autorisation » a une acceptation plus large au plan international que l'expression « exploitant » ou « organisme exploitant » utilisée dans le document sur les « Fondements de la sûreté » et dans le projet de Protocole nucléaire dans le cadre de la Charte européenne de l'énergie ; dans certains pays, le terme « exploitant » s'entend dans un sens étroit d'intervenant particulier.

28. Paragraphe (v) du Préambule du Protocole nucléaire (version Nu8).

29. Ibid, paragraphe (vi).

30. Les obligations comprennent également à l'article 6 une disposition intitulée « installations nucléaires existantes ». Bien qu'en droit, toutes les installations nucléaires auxquelles s'applique la définition figurant à l'article 2(i), soient couvertes *ipso facto* par la Convention, cette disposition vise la nécessité de faire en sorte que « la sûreté des installations nucléaires existant au moment où la présente convention entre en vigueur ... soit examinée dès que possible ». « Lorsque cela est nécessaire », les Parties contractantes s'engagent dans ce contexte à faire « en sorte que toutes les améliorations qui peuvent raisonnablement être apportées le soient de façon urgente en vue de renforcer la sûreté de l'installation ». L'obligation va plus loin, car « si un tel renforcement n'est pas réalisable, il convient de programmer l'arrêt de l'installation dès que cela est possible pratiquement. Pour l'échéancier de mise à l'arrêt, il peut être tenu compte de l'ensemble du contexte énergétique et des solutions de remplacement possibles, ainsi que des conséquences sociales, environnementales et économiques ». Énoncée de façon non discriminatoire, cette obligation vise toutefois manifestement les préoccupations suscitées par les centrales nucléaires construites et exploitées conformément à des normes qui ne correspondent pas aux exigences de sûreté de la Convention, et se trouvent en Europe centrale et dans les pays de l'ex-Union Soviétique.

d'une obligation générale de « *moyens*³¹ » à savoir chaque Partie est tenue de prendre des mesures législatives, réglementaires et administratives afin de remplir ses obligations en vertu de la convention. Ces obligations relèvent des catégories suivantes :

(a) *Législation et réglementation*

« Chaque Partie contractante établit et conserve un cadre législatif et réglementaire pour régir la sûreté des installations nucléaires » [article 7, paragraphe 1], notamment par l'établissement d'exigences et de règlements de sûreté nationaux appropriés, un système de délivrance des autorisations et l'interdiction d'exploiter une installation sans autorisation, un système d'inspection réglementaire, ainsi que des mesures destinées à faire respecter les règlements applicables, assorties de sanctions comprenant « la suspension, la modification ou la révocation » [paragraphe 2]. Quant à l'organisme de réglementation, qui doit être doté « des pouvoirs, de la compétence et des ressources financières et humaines » requises pour s'acquitter de ses responsabilités [article 8], la convention prévoit que ses fonctions devraient être séparées de celles des organisations s'occupant de « la promotion ou de l'utilisation de l'énergie nucléaire ».

(b) *Considérations générales de sûreté*

Sous cette rubrique, la convention regroupe un certain nombre d'obligations différentes : l'obligation concernant la « priorité à la sûreté » imposant aux Parties contractantes de définir des stratégies visant la sûreté ; l'engagement selon lequel des ressources financières adéquates de même qu'un « nombre suffisant d'agents qualifiés ayant été formés, entraînés et recyclés », soient disponibles « pendant toute la durée de vie » d'une installation nucléaire pour les besoins de la sûreté de chaque installation ; les Parties contractantes sont également tenues de faire en sorte que « les capacités et les limites des hommes soient prises en compte » – disposition assurément moderne et inhabituelle dans un traité. Les obligations relatives à l'« assurance de la qualité » et à « l'évaluation et vérification de la sûreté », qui doivent être exécutées pendant toute la durée d'une vie d'une installation, revêtent un caractère technique plus courant.

Les Parties contractantes assument également une obligation en matière de radioprotection. L'article 15 prescrit de faire en sorte que « dans toutes les conditions normales de fonctionnement, la radioexposition des travailleurs et du public due à une installation nucléaire soit maintenue au niveau

31. En ce qui concerne les obligations générales, voir l'article 3 de la Convention sur la protection physique des matières nucléaires. « Chaque État Partie prend les dispositions nécessaires conformément à sa législation nationale et au droit international pour que, dans toute la mesure du possible, pendant un transport nucléaire international, les matières nucléaires se trouvant sur son territoire ou à bord d'un navire ou d'un aéronef relevant de sa compétence, compte tenu que ledit navire ou aéronef participe au transport à destination ou en provenance dudit État, soient protégées selon les niveaux énoncés à l'Annexe 1 ». La Convention internationale de 1974 pour la sauvegarde de la vie humaine en mer stipule à l'article premier que « les gouvernements contractants s'engagent à promulguer toutes lois, tous décrets, ordres et règlements et à prendre toutes autres mesures nécessaires pour donner à la Convention son plein et entier effet, afin de garantir que, du point de vue de la sauvegarde de la vie humaine, un navire est apte au service auquel il est destiné ». L'article 37, paragraphe 1 de la Convention relative à l'aviation civile internationale stipule : « Chaque État contractant s'engage à prêter son concours pour atteindre le plus haut degré réalisable d'uniformité dans les règlements, les normes, les procédures et l'organisation relatifs aux aéronefs, au personnel, aux voies aériennes et aux services auxiliaires, dans toutes les matières pour lesquelles une telle uniformité facilite et améliore la navigation aérienne ».

le plus bas qu'il soit raisonnablement possible d'atteindre et qu'aucun individu ne soit exposé à des doses de rayonnements qui dépassent les limites de doses prescrites au niveau national ».

Parmi les quelques dispositions liées à la sûreté, qui s'adressent expressément aux pays tant ayant que n'ayant pas d'installations nucléaires sur leur territoire, l'article 16 prévoit que chaque Partie contractante organise et teste un système de préparation pour les cas d'urgence. La notion de « voisinage » de l'installation nucléaire, ayant la connotation de proximité ou de faible distance, est introduite à ce propos. La même notion est utilisée dans le contexte de la disposition relative au choix du site des installations [article 17], aspect pour lequel la convention contient l'obligation de consulter « les Parties contractantes voisines d'une installation nucléaire en projet, dans la mesure où cette installation est susceptible d'avoir des conséquences pour elles ».

(c) *Sûreté des installations*

Ce chapitre est entièrement basé sur le document « Fondements de la sûreté » (« Aspects techniques de la sûreté ») et couvre les obligations des Parties contractantes concernant l'installation nucléaire proprement dite, plutôt que les considérations générales relatives aux questions de sûreté nucléaire. En particulier, ces obligations visent :

- i) le choix des sites des nouvelles installations : l'article 17 prescrit d'évaluer « tous les facteurs pertinents liés au site qui sont susceptibles d'influer sur la sûreté d'une installation nucléaire... », et, « les incidences qu'une installation nucléaire est susceptible d'avoir, du point de vue de la sûreté, sur les individus, la société et l'environnement » ; il prévoit la nécessité de garantir « que le site de l'installation nucléaire reste acceptable du point de vue de la sûreté » et l'obligation de consulter les Parties contractantes « voisines d'une installation nucléaire en projet » ;
- ii) la conception et la construction [article 18], aspects qui mettent en jeu les notions de « défense en profondeur », autrement dit plusieurs niveaux de protection contre le rejet dans l'environnement de matières radioactives, « les facteurs humains et l'interface homme-machine étant pris tout particulièrement en considération » ; et
- iii) l'exploitation d'une installation nucléaire [article 19], toutes les phases de celle-ci étant couvertes.

Le second type d'obligation incombant aux États Parties à la convention est d'une nature différente de celle de la première série d'obligations analysée ci-dessus, l'article 5 (Présentation de rapports) impose la soumission de rapports en liaison avec un mécanisme de mise en œuvre *sui generis* : les États s'engagent à établir des rapports nationaux sur les mesures prises « pour remplir chacune des obligations énoncées dans la ... convention » et à présenter ces rapports « pour examen » aux réunions des Parties contractantes.

28. Ces « réunions d'examen », qualifiées par les négociateurs d'examen par des « pairs » par analogie avec la pratique établie il y a un certain nombre d'années par les responsables de la réglementation nucléaire et d'autres autorités et organismes techniques nucléaires, notamment dans le cadre de l'Union mondiale des exploitants nucléaires (WANO) et de l'AIEA, devrait constituer l'élément novateur et dynamique le plus important de la convention.

IV. Le mécanisme d'examen par des pairs

29. Le chapitre 3, articles 20 à 28 de la convention, est consacré aux « Réunions des Parties contractantes ». Ces réunions qualifiées de « Réunions d'examen » doivent se tenir à des intervalles ne dépassant pas trois ans. Une réunion préparatoire sera organisée dans les six mois qui suivent la date d'entrée en vigueur de la convention, la première réunion d'examen se tenant dans un délai de 30 mois au maximum à compter de cette date d'entrée en vigueur. Les règles de procédure et les règles financières applicables aux réunions d'examen sont établies lors de la réunion préparatoire.

30. Bien que les rédacteurs de la convention aient laissé, semble-t-il, beaucoup de souplesse aux Parties contractantes en ce qui concerne la détermination des conditions générales et du mode de fonctionnement de leurs réunions, et évité d'établir des structures ou mécanismes institutionnels rigides, ils ont néanmoins fourni quelques indices et points de référence précis quant à leurs intentions. Ainsi, les dispositions relatives aux réunions d'examen (chapitre 3) sont, dans la convention, celles dont le libellé est le plus soigné. Depuis la quatrième réunion du Groupe d'experts (mai 1993), qui est parvenue à un accord sur les principaux éléments de la convention, plusieurs propositions³² ont été formulées à propos des principes fondamentaux d'un mécanisme d'examen et concernant des exemples représentatifs de fonctionnement possible. La nécessité de préciser les modalités du processus d'examen est demeurée une importante préoccupation des négociateurs et a conduit à l'adoption d'un document annexé à l'Acte final (voir note 18).

Ce document, qui est délibérément annexé à l'Acte final de la Conférence diplomatique, et non à la convention proprement dite, devrait fournir certaines indications concernant des questions sur lesquelles le texte de la convention est muet ou n'est pas suffisamment explicite. L'utilité d'un tel document a été ressentie lors des dernières négociations, et il est devenu le dénominateur commun de différentes préoccupations relatives aux rapports nationaux, à la conduite des réunions d'examen et aux conséquences financières pour les Parties contractantes et pour le Secrétariat liées à la mise en œuvre de la convention. Les principales notions explicitées dans ces « précisions » sont les suivantes : insistance accrue sur la « responsabilité nationale en matière de sûreté nucléaire », nécessité de soumettre des rapports détaillés et complets à des experts techniques pour examen, règle du consensus pour toutes les décisions importantes, et confidentialité. En outre, les coûts à la charge des Parties contractantes et du Secrétariat devraient être limités.

(a) Modalités des réunions

Ainsi qu'il est indiqué plus haut, l'article 21 prévoit qu'une réunion préparatoire des Parties contractantes se tiendra dans les six mois suivant la date d'entrée en vigueur de la convention, la première réunion d'examen devant avoir lieu dans un délai de 30 mois au maximum à compter de cette date. Bien que les Parties restent libres du choix de la date de la deuxième réunion, ainsi que de toute réunion ultérieure, la convention stipule que les intervalles entre ces réunions ne dépasseront pas trois ans. L'article 23 prévoit que des réunions extraordinaires peuvent aussi être convoquées.

32. GOV/INF/723. L'INSAG a établi un rapport en date du 9 juillet 1993 sur la proposition de Convention sur la sûreté nucléaire intitulé « *Basic Concepts and Review Mechanisms* » (Notions fondamentales et mécanismes d'examen).

(b) *Objet des réunions*

Conformément à l'article 5, il est prescrit de soumettre pour examen, avant chacune des réunions, un rapport établi par la Partie contractante « sur les mesures qu'elle a prises pour remplir chacune des obligations énoncées dans la (présente) convention », étant entendu, *mutatis mutandis*, que certaines obligations ne peuvent être remplies que par les Parties ayant des installations nucléaires dans leur juridiction. L'établissement, la soumission et la présentation du rapport national incombent à la Partie contractante : lors de l'élaboration du rapport ou d'une partie de ce dernier, la Partie contractante est toutefois libre de faire appel au concours d'experts extérieurs, appartenant éventuellement à d'autres pays (« examen par des pairs » au sens étroit du terme) ou à des organisations internationales, notamment à l'AIEA.

Lors de la réunion préparatoire, les Parties contractantes doivent établir les règles de procédure et les règles financières³³ applicables aux réunions d'examen ordinaires. Dans ce contexte, elles se pencheront sur la forme comme sur la structure – y compris la teneur – des rapports nationaux.

À la suite de la cinquième réunion du Groupe d'experts (octobre 1993), le Président du Groupe a constitué un petit groupe informel d'experts présidé par M. C. Stoiber (États-Unis), qui a établi un « document de séance » renfermant un projet de règles de procédure applicables au processus d'examen, les éléments d'un budget pour la réunion des Parties contractantes et un scénario relatif au mécanisme du processus d'examen. Ce document, qui n'a pas fait l'objet d'un débat supplémentaire du Groupe, servira vraisemblablement de point de départ au processus préparatoire après l'entrée en vigueur de la convention. Quelques mois auparavant, sur demande du Directeur général de l'AIEA, l'INSAG avait établi un rapport sur les notions fondamentales et mécanismes d'examen [« *Basic Concepts and Review Mechanisms* »³⁴] de la convention, qui décrit l'obligation de présentation de rapports des Parties contractantes comme « l'adhésion à un processus » : soulignant la responsabilité incombant à chaque pays pour l'établissement de ce rapport, l'INSAG esquisse les étapes susceptibles de conduire d'un « mécanisme d'examen par des pairs au niveau national » au « rapport national », puis à la « réunion des Parties contractantes ». Ce rapport de l'INSAG sera probablement aussi consulté lors du processus préparatoire après l'entrée en vigueur de la convention.

(c) *Modalités de fonctionnement : le processus d'« examen »*

Lors des réunions d'examen, des sous-groupes pourront être établis en vue de l'examen de sujets spécifiques traités dans les rapports : de tels groupes devraient être chargés d'étudier des aspects ayant trait, par exemple, à la sûreté des installations [relevant de la section (d) du chapitre 2], des questions particulières, telles que celles relatives à la préparation pour les cas d'urgence [article 16] ou, éventuellement, un problème posé par une installation donnée existante [article 6]. La présentation et la discussion des rapports seraient protégées par des règles strictes de confidentialité prévues à l'article 27, mais permettraient que des précisions soient demandées et obtenues conformément aux dispositions de l'article 20, paragraphe 3.

33. À la suite de la cinquième session du Groupe d'experts, un groupe informel (présidé par M. Stoiber, expert des États-Unis) a mis au point le projet de règles de procédure applicables aux réunions des Parties contractantes.

34. Rapport de l'INSAG en date du 9 juillet 1993, non publié.

(d) Secrétariat

La convention stipule [article 28] que l'AIEA fait fonction du Secrétariat des réunions des Parties contractantes. D'autres services, dont les Parties contractantes peuvent aussi avoir besoin « pour » les réunions d'examen, sont également fournis par l'AIEA – soit dans le cadre de son programme et de son budget ordinaires, soit sous formes d'activités financées par une autre source.

Le Directeur général de l'AIEA est le dépositaire de la convention [article 34].

V. Dispositions de la convention sur le règlement des différends, clauses finales

31. La convention ne prévoit qu'un simple mécanisme de consultation pour le règlement des éventuels différends – qualifiés de « désaccord(s) » entre Parties contractantes concernant l'interprétation ou l'application de la convention : aux termes de l'article 29, les Parties « tiennent des consultations dans le cadre d'une réunion des Parties contractantes en vue de régler ce désaccord ». La nature de cette disposition cadre bien avec la démarche pragmatique du « groupe de pairs » adoptée par les négociateurs³⁵. Les différends devraient être réglés à l'amiable dans le cadre de la structure en place, autrement dit la réunion des Parties et ne pas être portés devant la justice.

32. La convention ne contient aucune disposition visant les réserves³⁶.

33. La convention est soumise à la ratification, à l'acceptation ou à l'approbation par les États signataires ; après son entrée en vigueur, elle sera ouverte à l'adhésion de tous les États. Comme de nombreux autres instruments récents, la convention prévoit aussi la signature ou l'adhésion d'« organisations régionales ayant un caractère d'intégration ou un autre caractère, à condition que chacune de ces organisations soit constituée par des États souverains et ait compétence pour négocier, conclure et appliquer des accords internationaux portant sur les domaines couverts par la (présente) convention ». Ces organisations ne disposent toutefois pas de voix propres en plus de celles de leurs États membres.

Amendements

34. Il n'est possible d'apporter des modifications à la convention que par une procédure officielle rigoureuse d'amendement définie à l'article 32 : les propositions relatives à des modifications doivent être examinées, soit lors de réunions d'examen ordinaires, soit lors de réunions extraordinaires qui ne se tiennent que s'il en est ainsi décidé par la majorité des Parties contractantes, ou sur demande écrite d'une Partie contractante, si cette demande a été appuyée par la majorité des Parties contractantes. Le texte de tout amendement proposé et les raisons qui le motivent, sont communiqués aux Parties

35. La clause de l'article 29 « Règlement des désaccords » est inhabituelle. Les accords bilatéraux se réfèrent parfois aux « voies diplomatiques » en tant que moyen de règlement par les seules négociations. La plupart des conventions prévoient un renvoi à un organe politique ou administratif permanent, à une cour – la CIJ – ou à tribunal arbitral. Voir « *The Treaty Maker's Handbook* », Hans Blix et J.H. Emerson, *Fondation Dag Hammarskjold*, 1973., section 10, pages 177-179.

36. La Convention de Vienne sur le droit des traités stipule, à l'article 19, que : « un État ..., au moment de signer, de ratifier, de confirmer formellement, d'accepter, d'approuver un traité ou d'y adhérer, peut formuler une réserve, à moins a) que la réserve ne soit interdite par le traité ; b) que le traité ne dispose que seules des réserves déterminées, parmi lesquelles ne figure pas la réserve en question, peuvent être faites ; ou c) que, dans les cas autres que ceux visés aux alinéas a) et b), la réserve ne soit incompatible avec l'objet et le but du traité. »

contractantes par l'intermédiaire du Dépositaire. L'adoption des amendements exige le consensus. En l'absence de consensus, une majorité des deux-tiers des Parties contractantes peut décider de soumettre un amendement proposé à une conférence diplomatique à laquelle, en l'absence de consensus, les amendements seront adoptés à la majorité des deux tiers des Parties contractantes. Les amendements ainsi adoptés doivent être soumis à ratification, acceptation, approbation ou confirmation par les Parties contractantes.

Dénonciation

35. La convention est de durée illimitée. Cependant, chaque Partie contractante a le droit de se retirer de la convention sans fournir de raisons, par notification écrite adressée au Dépositaire. La dénonciation prend effet un an après la date à laquelle le Dépositaire reçoit cette notification ou à toute autre date ultérieure qui y est spécifiée.

VI. Application au plan interne³⁷

36. La convention prévoit à l'article 4 « Mesures d'application », que « Chaque Partie contractante prend, dans le cadre de son droit national, les mesures législatives, réglementaires et administratives et les autres dispositions qui sont nécessaires pour remplir ses obligations énoncées dans la présente convention ».

La convention ne prévoit pas la création, en vue de sa mise en œuvre, d'une autorité spécifique, d'un organe centralisateur ou de quelque autre institution nationale³⁸, pas plus qu'elle ne prescrit l'adoption de dispositions spécifiques de droit national³⁹.

Perspectives

Malgré le caractère en apparence technique de la convention, les négociateurs et les rédacteurs sont parvenus à établir un instrument qui peut être mis en œuvre par des pays dotés de systèmes industriels, réglementaires et juridiques très divers, ayant atteint des stades de développement différents et même ayant des points de vue divergents à l'égard de l'électronucléaire. Il reste à souhaiter que cet instrument ayant force exécutoire au plan international et qui est le premier à traiter directement de la sûreté des centrales nucléaires civiles, entrera bientôt en vigueur.

37. Pour diverses options possibles concernant les clauses relatives à l'application au plan interne, voir « *The Treaty Maker's Handbook* », op.cit. Sec. 13, p.168-172.

38. Comme le font notamment la Convention de Londres sur l'immersion [article VI] et la Convention de Bâle [article 5].

39. Contrairement, par exemple à la Convention sur la protection physique des matières nucléaires dont l'article 7 impose de considérer certains actes « comme une infraction punissable en vertu (du) droit national ».

Le Protocole d'amendement de la Convention de Vienne de 1963

par Vanda Lamm*

La catastrophe de Tchernobyl a eu pour effet de tirer la Convention de Vienne relative à la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires (ci-après dénommée Convention de Vienne), adoptée en 1963 sous l'égide de l'Agence internationale de l'énergie atomique, de son sommeil de Belle au bois dormant. Pendant plus de deux décennies, cet instrument n'a suscité guère, pour ne pas dire aucun intérêt de la part du public, en dehors de celui manifesté par une certaine fraction des milieux professionnels¹. Les raisons en étaient multiples.

La Convention de Vienne a été adoptée trois ans après la Convention de Paris de 1960 sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire (ci-après dénommée Convention de Paris), et elle régit les questions de responsabilité civile en matière de dommages nucléaires sur la même base conceptuelle que la Convention de Paris². La principale différence entre les deux conventions, en dehors de celles existant dans leurs dispositions, tient à ce que la Convention de Paris a été signée par un groupe d'États tous membres de l'Organisation européenne de coopération économiques, alors que la Convention de Vienne était destinée à régir les questions de responsabilité nucléaire à l'échelle du monde entier. À cet égard cependant, le plus grand problème tenait sans doute au fait qu'à l'époque à laquelle la Convention de Vienne était conclue, la Convention de Paris existait déjà entre les États les plus concernés par cet ensemble de questions, à savoir entre les États d'Europe occidentale fortement industrialisés³.

À partir du milieu des années 60, les deux conventions ont connu des évolutions assez différentes. Au cours des années 60 et des années 70, la Convention de Paris a continué de « se développer », devenant un régime évolutif, avec l'adhésion d'un nombre croissant d'États et le

* Ce document a été publié dans le *Bulletin de droit nucléaire* n° 61 (1998). Mme Vanda Lamm est Professeur, Directrice de l'Institut des études juridiques, Académie des sciences, Hongrie. Les opinions exprimées dans le présent article n'engagent que la responsabilité de l'auteur.

1. La révision des conventions internationales sur la responsabilité nucléaire figurait à l'ordre du jour du Symposium de Munich de 1984 et de *Nuclear InterJura*'85. Cf. La responsabilité civile nucléaire et l'assurance – Bilan et perspectives, Compte rendu du Symposium de Munich, 1984 ; *International Harmonization in the Field of Nuclear Energy* (« L'harmonisation internationale dans le domaine de l'énergie nucléaire ») (Norbert Pelzer, réd.), *Nomos Verlagsgesellschaft*, Baden-Baden, 1986.
2. En ce qui concerne les principes fondamentaux des conventions internationales sur la responsabilité civile, voir J.P.H. Trevor « *Principles of Civil Liability for Nuclear Damage* » (« Principes de responsabilité civile des dommages nucléaires »), dans « *Nuclear Law for a Developing World* » (« Un droit nucléaire pour un monde en développement »), AIEA, Vienne, 1968, pages 109-115, et Pierre Strohl : « La Convention de 1971 relative à la responsabilité civile dans le domaine du transport maritime de matières nucléaires », AFDI, 1972, pages 755-760.
3. Tant la Convention de Paris que son Protocole additionnel signé à Paris le 28 janvier 1964 sont entrés en vigueur le 1^{er} avril 1968.

relèvement à plusieurs reprises de la limite de responsabilité. En 1963, la Convention complémentaire à la Convention de Paris a été adoptée en vue d'assurer une indemnisation supplémentaire sur fonds publics destinée à compléter l'indemnisation payable aux termes de la Convention de Paris⁴. À l'inverse, il a fallu attendre près de 15 ans pour que la Convention de Vienne entre en vigueur, bien que cela n'ait exigé la ratification que de cinq États⁵. Lorsque après tant d'années la Convention de Vienne est enfin entrée en vigueur, certaines de ses dispositions appelaient déjà une révision. Le fait que 11 États seulement étaient Parties à cette Convention à la fin des années 80, témoigne amplement de sa léthargie⁶.

Cependant, la catastrophe de Tchernobyl a montré clairement qu'un accident nucléaire était capable de causer des dommages énormes non seulement dans l'État où se trouve l'installation, mais aussi à des milliers de kilomètres. Après cet accident, il est apparu évident que la Convention de Vienne en veilleuse pourrait constituer un instrument approprié pour le règlement des demandes en réparation des victimes étrangères dans des cas analogues. Chacun en est bientôt venu à prendre conscience de la nécessité absolue d'adapter les dispositions de la Convention de Vienne pour faire face aux progrès technologiques réalisés au cours des 25 années écoulées. Il est notoire qu'après l'accident de Tchernobyl, l'Union Soviétique de l'époque a refusé de verser des réparations aux victimes étrangères ; certaines personnes ont estimé que si l'Union Soviétique avait été Partie à la Convention de Vienne, les victimes étrangères auraient eu au moins une chance de recevoir une réparation. Le fait que le montant de la réparation payable en définitive aux termes de la Convention de Vienne n'aurait permis de satisfaire qu'une fraction minimale, presque ridicule, des demandes en réparation vu l'ampleur de l'accident, constitue bien entendu une toute autre question.

À la suite de la signature en 1988 du Protocole commun établissant une passerelle entre les Conventions de Vienne et de Paris⁷, plusieurs instances de l'Agence internationale de l'énergie atomique se sont penchées sur la question de la révision de la Convention de Vienne. La nécessité de le faire a été affirmée dans la Résolution GC(XXXII)/RES/491 de la Conférence générale de l'Agence le 23 septembre 1988, qui a souligné que le régime de responsabilité civile existant « ne couvrirait pas tous les problèmes de responsabilité qui pourraient se poser en cas d'accident nucléaire. » L'année suivante, le Conseil des Gouverneurs, par une Décision en date du 23 février 1989, a établi un Groupe de travail à composition non limitée « pour étudier tous les aspects de la responsabilité pour les dommages nucléaires » et « étudier les voies et moyens de compléter et de renforcer le régime actuel de responsabilité civile, de même que la question de la responsabilité internationale⁸. » Dans une autre Décision en date du 21 février 1990, le Conseil des Gouverneurs a dissous le Groupe de travail susmentionné et établi parallèlement un nouveau Comité permanent sur la responsabilité pour les dommages nucléaires à composition non limitée et doté d'un large mandat l'habilitant à « étudier la responsabilité internationale des dommages nucléaires, y compris la responsabilité civile

4. À propos de la Convention complémentaire de Bruxelles, voir M. Lagorce « *The Brussels Supplementary Convention and its Joint Intergovernmental Security Fund* » (La Convention complémentaire de Bruxelles et son fonds commun de garantie intergouvernementale) dans « *Nuclear Law for a Developing World* », op. cit, pages 143-148.

5. La Convention de Vienne est entrée en vigueur le 12 novembre 1977.

6. En ce qui concerne les signatures, ratifications, etc. de la Convention de Vienne, voir le Document NL/DC/INF.4, établi par l'AIEA en vue de la Conférence diplomatique du 8 au 12 septembre 1997.

7. À propos du Protocole commun, voir O. von Busekist : « Le Protocole commun relatif à l'application de la Convention de Vienne et de la Convention de Paris : une passerelle entre les deux conventions sur la responsabilité civile pour les dommages nucléaires », dans le *Bulletin de droit nucléaire* n° 43, juin 1989.

8. Document GOV/OR.707, p. 13, de l'AIEA.

internationale, la responsabilité internationale des États, et les relations entre la responsabilité civile internationale et la responsabilité internationale des États⁹. »

Après plus de huit ans de négociations dans le cadre du Comité permanent¹⁰, qui a tenu 17 sessions, et plusieurs réunions de groupes de travail entre les sessions, une Conférence diplomatique en vue de réviser la Convention de Vienne de 1963 s'est tenue à Vienne du 8 au 12 septembre 1997 à l'issue de laquelle les délégués ont adopté deux instruments, le Protocole d'amendement de la Convention de Vienne relative à la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires (ci-après dénommé le Protocole¹¹) et la Convention sur la réparation complémentaire des dommages nucléaires.

Au cours de la première phase du processus de révision, le seul objectif était d'amender certaines dispositions de la Convention de Vienne. Ultérieurement, dans ce qui pourrait être qualifié de deuxième phase, la question de l'établissement d'une convention complémentaire relative aux fonds supplémentaires devant être fournis par la communauté des États s'est sérieusement posée. La plupart des experts ont estimé que le régime de responsabilité nucléaire de la Convention de Vienne telle que modifiée, ne servirait réellement les intérêts des victimes potentielles des accidents nucléaires que s'il était appuyé par un fonds international complémentaire permettant une indemnisation supplémentaire des dommages nucléaires qui s'ajouterait à celle assurée par l'exploitant. Ainsi, le Comité permanent a entrepris l'examen de l'établissement, aux termes de la Convention de Vienne, d'un mécanisme permettant de mobiliser des fonds supplémentaires pour la réparation des dommages nucléaires. Au cours des négociations, on a jugé nécessaire d'élaborer un instrument distinct visant ce fonds supplémentaire, et des efforts ont en effet été entrepris en vue d'établir un tel instrument parallèlement à la révision de la Convention de Vienne.

Le processus de révision de la Convention de Vienne a abouti à un Protocole comportant 24 articles, dont certains constituent des dispositions entièrement nouvelles, d'autres n'étant qu'une version révisée d'articles existants. Avant de décrire et d'analyser les résultats de ce processus, il convient de formuler les remarques préliminaires suivantes :

- Les dispositions du Protocole peuvent se répartir en trois groupes principaux. Certains des articles nouveaux et révisés traitent de questions de fond et, peut-on ajouter, de questions revêtant de fait une grande importance. D'autres amendements ont trait à des règles de caractère fondamentalement procédural, qui offrent aux victimes les moyens de faire valoir leurs demandes en réparation. La troisième catégorie d'amendements ne vise en réalité aucun nouveau problème, ni de fond, ni de procédure, et sert essentiellement à perfectionner les dispositions de la convention ou à mettre d'autres dispositions de la

9. Cette décision du Conseil des Gouverneurs était fondée sur le deuxième rapport du Groupe de travail qui recommandait au Conseil de réviser le mandat du Comité permanent afin d'inclure les questions de la responsabilité internationale et de la relation entre la responsabilité internationale et celle des États. Voir AIEA NL/2/3.

10. Des experts venus de plus de 55 États ont pris part aux travaux du Comité permanent et des représentants de plusieurs organisations internationales y ont assisté en qualité d'observateurs. Les travaux de haute qualité du Secrétariat de l'AIEA et les connaissances spécialisées de l'AEN concernant les questions de responsabilité ont contribué largement au succès des négociations.

11. Voir le texte refondu de la Convention de Vienne du 21 mai 1963 relative à la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires, telle qu'amendée par le Protocole du 12 septembre 1997, établi par le Secrétariat de l'AIEA. GC(41)INF/13/Add.1.

convention en conformité avec les modifications nouvellement introduites dans les dispositions de fond ou de procédure.

- En ce qui concerne les articles traitant de questions de fond, il convient de souligner que la révision n'affecte pas le principe de base de la Convention de Vienne, encore que des tentatives dans cette voie aient également été faites au cours des négociations au sein du Comité permanent, en particulier à un stade précoce. Je me réfère aux efforts en vue de remplacer le régime fondé sur la responsabilité civile de la Convention de Vienne par un régime de responsabilité de l'État.
- Il n'est pas douteux que la révision a précisé de nombreuses dispositions de la Convention de Vienne. Un régime de responsabilité efficace ne peut fonctionner que si les questions de responsabilité nucléaire sont réglementées de façon uniforme par la législation nationale des Parties contractantes. Néanmoins, la Convention de Vienne révisée continue de laisser au droit national le soin de régler certains aspects et, malgré d'importants efforts en vue d'unifier ce droit, comme en témoigne la Convention, de nombreuses questions relatives à la réparation des dommages demeurent régies par le droit national de l'État où se trouve l'installation ou par le droit du tribunal compétent.

I. Responsabilité civile ou responsabilité de l'État

Les conventions en matière de responsabilité nucléaire actuellement en vigueur régissent la responsabilité des dommages à des tiers sur la base du droit civil, les règles étant fondées au plan théorique sur l'analogie avec la responsabilité afférente à des activités entraînant un risque accru conformément au droit national des États.

Au cours de la première phase de la négociation au sein du Comité permanent, le débat sur la nécessité de concevoir un régime de responsabilité de l'État destiné à remplacer le régime de responsabilité civile de la convention s'est avéré crucial.

Les experts ont soulevé un certain nombre d'arguments théoriques et pratiques tant en faveur qu'à l'encontre de l'introduction d'un régime de responsabilité de l'État. Une analyse approfondie de ces arguments sortirait du cadre du présent article, mais d'une façon générale les partisans d'une responsabilité de l'État se référaient à la catastrophe de Tchernobyl, faisant valoir que seules les ressources financières dont dispose l'État pourraient être suffisantes pour indemniser les victimes d'un accident d'une telle ampleur. Certains auteurs dans des publications juridiques et plusieurs experts ayant participé aux négociations de Vienne se sont référés à la responsabilité de l'État à l'égard des activités spatiales comme étant un exemple présentant des analogies avec la responsabilité des dommages nucléaires et ont indiqué que les traités internationaux en la matière établissaient la responsabilité de l'État¹². Il a finalement été décidé à l'issue des débats de conserver la base conceptuelle de la Convention de Vienne et de confirmer le régime de responsabilité civile qu'elle instaure. Cependant, et il s'agit là d'une grande amélioration de la Convention de Vienne, le Protocole prévoit expressément une indemnisation sur fonds publics (voir section VI ci-après).

12. Cf. Louise de La Fayette : « Vers un nouveau régime de responsabilité de l'État visant les activités nucléaires », dans le *Bulletin de droit nucléaire* n° 50 ; et Jan Lopuski « *Liability for Nuclear Damage* » (Responsabilité pour les dommages nucléaires), *Panstwowa Agencja Atomistyki – PAA* (Agence nationale de l'énergie atomique), Varsovie, 1993

II. Champ d'application géographique de la Convention de Vienne

La Convention de Vienne de 1963 est muette quant à son champ d'application géographique, et conformément aux règles du droit international, qui sont clairement énoncées à l'article 29 de la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969¹³, la Convention s'applique aux dommages subis sur le territoire d'un État Partie à l'instrument, et à bord d'un aéronef immatriculé dans cet État ou à bord d'un navire battant pavillon de cet État.

Le Protocole ajoute un nouvel article concernant le champ d'application géographique de la Convention [article Premier A de la Convention de Vienne révisée] qui, d'une part, détermine les règles relatives au champ d'application géographique de la Convention et, d'autre part, en étend l'application géographique. L'article 3 du Protocole énonce la règle générale selon laquelle « La présente convention est applicable aux dommages nucléaires, quel que soit le lieu où ils sont subis » [paragraphe 1]. Cela signifie essentiellement que la convention peut, du moins en principe, s'appliquer aux dommages nucléaires subis n'importe où dans le monde, même aux dommages survenant sur le territoire ou dans les eaux territoriales (eaux intérieures, mer territoriale, zone économique exclusive, plateau continental) d'un État non-contractant. Néanmoins, le Protocole admet certaines exceptions à ladite règle générale, autorisant l'État où se trouve l'installation à exclure, par sa législation et dans des conditions spécifiques, l'application de la convention au territoire d'un État non-contractant ou en ce qui concerne les dommages subis dans une zone maritime établie par un tel État conformément au droit international de la mer [paragraphe 2]. Une exclusion ne peut s'appliquer qu'à l'égard d'un État non-contractant qui, d'une part, a une installation nucléaire sur son territoire ou dans toute zone maritime et, d'autre part, n'accorde pas d'avantages réciproques équivalents [paragraphe 3]. Le Protocole renvoie en l'occurrence au principe de réciprocité¹⁴ et, en conséquence, l'application de la Convention de Vienne ne peut en aucune façon être exclue dans le cas des États non dotés d'un parc nucléaire : en cas d'accident nucléaire, un État non-contractant non doté d'un parc nucléaire ou ses ressortissants ou les personnes morales relevant de sa juridiction sont en droit d'être indemnisés sur un pied d'égalité avec les ressortissants des États contractants.

Il convient de noter que l'application de la clause susmentionnée sur l'exclusion en ce qui concerne un État doté d'un parc nucléaire sur la base de l'absence de réciprocité, peut, dans la pratique, soulever des problèmes. L'existence d'une réciprocité peut toujours être établie sur la base d'une certaine pratique entre États et, étant donné le caractère heureusement rare des accidents nucléaires, on rencontre en fait peu de cas où un État doté d'un parc nucléaire est susceptible d'appliquer cette disposition à l'égard d'un autre État doté d'un parc nucléaire. Théoriquement, un tel cas pourrait se présenter, si des dommages étaient subis dans un État qui a succédé à l'ex-URSS, et qu'un État Partie à la Convention de Vienne révisée chercherait à éviter de réparer les dommages subis sur le territoire de l'ex-URSS en invoquant le refus de l'ex-Union Soviétique d'indemniser les dommages subis par des victimes étrangères à la suite de la catastrophe de Tchernobyl.

13. L'article 29 de la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969 stipule que « À moins qu'une intention différente ne ressorte du traité ou ne soit par ailleurs établie, le traité lie chacune des Parties à l'égard de l'ensemble de son territoire. ».

14. En ce qui concerne le principe de réciprocité, voir Emmanuel Decaux : « La réciprocité en droit international ». Librairie Générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1980, pages 129-159.

III. La notion de dommage nucléaire

Une des modifications la plus importante apportée par le Protocole d'amendement de la Convention de Vienne concerne peut-être la notion de dommage nucléaire.

Bien avant la catastrophe de Tchernobyl, les spécialistes dans ce domaine étaient pleinement conscients du fait que la définition du dommage nucléaire donnée par la Convention de Vienne de 1963 était trop étroite ou incomplète, de fait notamment que la convention ne faisait même pas état de certaines formes de dommages (dommages à l'environnement ou coûts des mesures préventives, par exemple). La Convention de Vienne de 1963 rend la réparation de tout dommage nucléaire autre que tout décès, tout dommage aux personnes, toute perte de biens ou tout dommage aux biens exclusivement subordonnée au droit du tribunal compétent. En d'autres termes, les victimes ne pouvaient pas escompter de réparation de tout autre dommage sauf si cette réparation était admise par le droit national du tribunal compétent.

Au cours de la révision de la Convention de Vienne il est devenu absolument manifeste que la définition du dommage nucléaire devait être traitée avec une attention particulière, car les droits nationaux présentent de notables différences dans l'interprétation du manque à gagner ou du dommage immatériel, par exemple. S'il y avait, d'autre part, des différences aussi importantes entre les droits nationaux des États dans la définition du dommage nucléaire, de telles différences pouvaient en pratique susciter des situations dans lesquelles l'indemnisation des victimes de dommages nucléaires aurait tendance à dépendre dans une mesure non négligeable de l'endroit où le dommage a été subi ou de l'interprétation donnée du dommage nucléaire par le droit du tribunal compétent. Cela aura pour effet finalement d'accentuer les différences non insignifiantes existant déjà entre victimes de différents accidents nucléaires.

La définition du dommage nucléaire constitue une disposition clé de la Convention de Vienne. La question en l'occurrence est que tout le régime de responsabilité nucléaire repose sur des montants de responsabilité limités, à savoir sur le principe que, quel que soit le nombre de victimes et l'importance du dommage, le montant de la réparation payable par l'exploitant ou sur fonds publics est en définitive une somme déterminée. (En fait, tel est le cas même dans des États dont le droit national stipule que la responsabilité de l'exploitant est illimitée, comme cela est suggéré par ailleurs par l'article 9.2 du Protocole, qui sera examiné plus loin). En conséquence, l'inclusion de certaines formes de dommages à l'environnement ou de dommages indirects dans la notion de dommage nucléaire est appelée à accroître le nombre de victimes, directes ou indirectes, d'un accident nucléaire donné. Dans l'hypothèse d'un accident nucléaire important causant d'énormes dommages, cela aura nécessairement pour effet de placer chaque victime particulière dans une position moins favorable, car plus le nombre de victimes est élevé, moins elles ont de chances d'être intégralement indemnisées.

Presque dès le début des discussions en vue de réviser la Convention de Vienne, le Comité permanent est convenu de la nécessité d'élargir la notion de dommage nucléaire afin d'inclure dans la définition de cette notion certaines formes de dommages à l'environnement, les coûts des mesures préventives et des pertes de nature secondaire¹⁵.

15. Cf. H. Rustand « *Updating the concept of damage, particularly as regards environmental damage and preventives measures, in the context of the ongoing negotiations on the revision of the Vienna Convention* » (Actualisation de la notion de dommage, en ce qui concerne notamment les dommages à l'environnement et les mesures préventives, dans le contexte des négociations en cours visant la révision de la Convention de Vienne) dans « *Accidents nucléaires – Responsabilités et garanties* » op. cit., pages 218-238.

La révision a abouti à une définition assez détaillée du dommage nucléaire dans l'article 2.2 du Protocole¹⁶. Il fournit une liste quasi exhaustive des types possibles de dommages¹⁷ et, ce qui est particulièrement important, il ne subordonne au droit du tribunal compétent que l'étendue du dommage, autres que les décès, les dommages aux personnes, et les pertes de biens ou dommages aux biens. Ce faisant, le Protocole a notablement restreint, sans toutefois l'éliminer totalement, l'importance du droit du tribunal compétent car, si la législation du tribunal compétent ne reconnaît pas certains dommages immatériels, les victimes d'un accident nucléaire ne peuvent guère escompter de réparation d'un tel dommage dans une affaire déterminée.

Outre les décès, dommages aux personnes, et pertes de biens ou dommages aux biens, qui sont tous déjà couverts par la Convention de Vienne de 1963, le Protocole fait clairement figurer dans la définition du dommage nucléaire d'autres pertes, telles que celles encourues par suite d'une dégradation importante de l'environnement, et les coûts de certaines mesures préventives ou des mesures prises pour réduire au minimum les dommages dans certaines circonstances. En conséquence, par « dommage nucléaire » on entend également :

- tout autre « dommage immatériel » subi en plus des décès, dommages aux personnes, pertes de biens ou dommages aux biens, à condition que le dommage soit subi par une victime qui peut intenter une action en réparation d'une telle perte ou d'un tel dommage ;
- les coûts des mesures de restauration d'un environnement notablement dégradé, si de telles mesures sont effectivement prises ou doivent l'être, et pour autant que ce coût ne soit pas inclus dans la catégorie des « dommages immatériels » ;
- tout manque à gagner, également lié à l'environnement, résultant d'un intérêt économique afférent à une utilisation ou une jouissance de cet environnement notablement dégradé, pour autant qu'il ne soit pas couvert par le paragraphe précédent (une telle utilisation de l'environnement doit s'entendre comme signifiant, au premier chef, une utilisation pour des activités économiques) ;
- les coûts des mesures préventives et les pertes de nature secondaire causées par de telles mesures. Il convient de noter sur ce point qu'en raison de la portée élargie de la définition de l'« accident nucléaire » introduite dans l'article I.1(l) de la Convention de Vienne¹⁸, le dommage nucléaire peut également censé être causé par les coûts des mesures préventives prises avant la survenue de l'accident, s'il y a lieu d'écarter une menace grave et imminente de dommage, et conformément à une phrase supplémentaire ajoutée à la Conférence diplomatique, à condition qu'il s'agisse, aux termes du droit du tribunal compétent, de mesures appropriées et proportionnées eu égard à toutes les circonstances ;

16. Article I(k) de la Convention de Vienne révisée.

17. Cette notion de « dommage » est beaucoup plus détaillée que les notions de dommage figurant dans les conventions récentes sur la responsabilité des dommages à l'environnement. Cf. article I(6),(7) de la Convention de Londres de 1992 sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures, et l'article 2(7),(8) et (9) de la Convention de Lugano de 1993 sur la responsabilité civile des dommages résultant d'activités dangereuses pour l'environnement.

18. L'article 2.3 du Protocole stipule qu'« accident nucléaire signifie tout fait ou succession de faits de même origine qui cause un dommage nucléaire ou, mais seulement en ce qui concerne les mesures préventives, crée une menace grave et imminente de dommage de cette nature. ».

- 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. Cette catégorie de dommage est de même mentionnée par le Protocole dans une clause générale.

La redéfinition du dommage nucléaire par le Protocole dénote manifestement une intention d'assurer une indemnisation aussi complète que possible des victimes d'accidents nucléaires. Comme cette définition couvre virtuellement les types de dommages les plus variés, le Protocole a fait évoluer la responsabilité civile des dommages nucléaires dans la voie d'une réparation la plus complète possible, cherchant à s'affranchir du principe implicite suivant lequel les victimes d'un accident nucléaire ne peuvent escompter obtenir une réparation intégrale.

En outre, le Protocole donne à l'article 2.4 des définitions très précises des « mesures de restauration », des « mesures préventives » et des « mesures raisonnables », qui doivent (i) être raisonnables ; (ii) être approuvées par les autorités compétentes de l'État où les mesures sont prises (le droit national de l'État où le dommage est subi doit déterminer qui est habilité à prendre de telles mesures) ; et (iii) viser à restaurer ou à rétablir des éléments endommagés ou détruits de l'environnement, ou à introduire, lorsque cela est raisonnable, l'équivalent de ces éléments dans l'environnement. Les « mesures préventives » sont de même soumises à l'approbation préalable des autorités compétentes de l'État. Quant aux « mesures raisonnables », un critère supplémentaire s'applique pour qu'elles constituent un dommage nucléaire, à savoir elles doivent être considérées comme appropriées et proportionnées par le tribunal compétent eu égard à toutes les circonstances¹⁹.

Il est donc permis d'affirmer que le Protocole a considérablement élargi la portée de la définition du dommage nucléaire et constitue assurément un important pas en avant vers l'unification de la législation des États contractants. Il n'est pas douteux que le Protocole aurait instauré une situation plus nettement définie en donnant du dommage une définition uniforme et globale eu égard à

19. L'article 2.4 du Protocole ajoute notamment à l'article I de la Convention de Vienne les nouveaux alinéas suivants :

- m) « mesures de restauration » signifie toutes mesures raisonnables qui ont été approuvées par les autorités compétentes de l'État où les mesures sont prises et qui visent à restaurer ou à rétablir des éléments endommagés ou détruits de l'environnement, ou à introduire, lorsque cela est raisonnable, l'équivalent de ces éléments dans l'environnement. Le droit de l'État où le dommage est subi détermine qui est habilité à prendre de telles mesures.
- n) « mesures préventives » signifie toutes mesures raisonnables prises par quiconque après qu'un accident nucléaire est survenu pour prévenir ou réduire au minimum les dommages mentionnés aux sous-alinéas k) i) à v) ou vii), sous réserve de l'approbation des autorités compétentes si celle-ci est requise par le droit de l'État où les mesures sont prises.
- o) « mesures raisonnables » signifie les mesures qui sont considérées comme appropriées et proportionnées en vertu du droit du tribunal compétent eu égard à toutes les circonstances, par exemple :
 - i) la nature et l'ampleur du dommage subi ou, dans le cas des mesures préventives, la nature et l'ampleur du risque d'un tel dommage ;
 - ii) la probabilité, au moment où elles sont prises, que ces mesures soient efficaces ;
 - iii) les connaissances scientifiques et techniques pertinentes. »

tous les États Parties à la Convention de Vienne modifiée. Cependant, vu les différences existant entre les droits nationaux des États dans ce domaine, on est forcé de reconnaître que le Protocole est resté ancré dans la réalité lorsqu'il confirme le principe selon lequel l'étendue des dommages doit en fin de compte être déterminée par le droit du tribunal compétent. De toute façon, cette énumération assez précise des types de dommages peut être considérée comme un progrès notable de la Convention de Vienne, car, en fait, elle attire clairement l'attention des législateurs comme des praticiens du droit sur la nécessité de prendre en compte les divers types de dommages nucléaires énumérés dans le Protocole lorsqu'ils sont subis. Au fond, ce dernier fournit un modèle ou un schéma à suivre pour les États qui n'ont pas de législation renfermant des dispositions analogues.

IV. Installations nucléaires couvertes par la convention

La Convention de Vienne de 1963 ne précise pas si elle couvre toutes les installations nucléaires ou seulement celles utilisées à certaines fins pacifiques. Elle permet seulement, sur la base d'une interprétation *a contrario*, d'affirmer que la convention n'est pas applicable aux dommages nucléaires imputables à des installations militaires²⁰. Le Comité permanent a voulu clarifier la situation à cet égard et dès sa première réunion, donnant suite à des propositions soumises par plusieurs délégués, il a tenté de dégager un consensus sur un amendement visant à ce que la Convention de Vienne couvre également les installations militaires. Or, la question s'est révélée assez délicate. Elle a aussi mis en lumière quelques problèmes politiques et juridiques concernant l'extension de l'application de la convention à des installations nucléaires utilisées à des fins non pacifiques, en particulier le problème des dommages subis en liaison avec les installations nucléaires qui n'étaient pas sous le contrôle de l'État sur le territoire duquel elles se trouvent. Pendant un certain temps, une solution de compromis a été recherchée qui aurait permis aux divers États de déclarer que les installations militaires sur leur territoire ne sont pas couvertes, dans les circonstances spéciales présentes. Jusqu'à la 16^{ème} session du Comité permanent, le projet de Protocole renfermait une disposition stipulant que « La convention s'applique à toutes les installations nucléaires, qu'elles soient ou non utilisées à des fins pacifiques²¹. » Ultérieurement, au cours de la dernière phase des négociations, le Comité permanent a toutefois rejeté l'extension de l'application de la Convention de Vienne aux installations nucléaires utilisées à des fins non pacifiques. Le Protocole a finalement réussi à clarifier la situation en ajoutant un nouvel article Premier B, qui stipule explicitement que « La présente convention ne s'applique pas aux installations nucléaires utilisées à des fins non pacifiques. »

V. Exonération

L'article 6.1 du Protocole amende les dispositions de la Convention de Vienne sur l'exonération de la responsabilité en formulant des critères plus stricts. D'une part, le Protocole cesse d'admettre comme un motif d'exonération « un cataclysme naturel de caractère exceptionnel », lequel, même en vertu de l'article IV.3 de la Convention de Vienne de 1963, n'était considéré comme tel que dans la mesure où le droit de l'État où se trouve l'installation n'en disposait pas autrement. Cela signifie que si un cataclysme naturel grave ne constituait pas un motif d'exonération en vertu du droit national de l'État où se trouve l'installation, il ne pouvait pas non plus être invoqué comme tel aux termes de la Convention de Vienne. D'autre part, les critères ont été rendus plus stricts s'agissant d'autres

20. D'après le Préambule de la Convention de Vienne, « Les Parties contractantes, ayant reconnu qu'il est souhaitable d'établir des normes minima pour assurer la protection financière contre les dommages résultant de certaines utilisations de l'énergie atomique à des fins pacifiques, ... ».

21. Cf. SCNL/16/INF.3.

événements (actes de conflit armé, d'hostilités, de guerre civile ou d'insurrection) de sorte que de tels événements n'exonèrent l'exploitant de sa responsabilité que s'il prouve que le dommage nucléaire résulte directement de tels événements. La Convention de Vienne de 1963 n'imposait pas à l'exploitant d'apporter une telle preuve.

D'autres amendements de ce même article IV ont majoré le montant de la responsabilité des dommages causés au moyen de transport sur lequel les matières nucléaires en cause se trouvaient au moment de l'accident nucléaire, et ont clairement exclu les dommages causés à d'autres installations nucléaires fonctionnant sur le même site, y compris celles en construction, et également aux biens se trouvant sur le même site et utilisés en rapport avec une telle installation²².

VI. Montant de la responsabilité

L'amendement le plus important peut-être introduit par le Protocole dans la Convention de Vienne est l'augmentation des montants de responsabilité, ce qui peut s'expliquer par le fait que l'un des principaux motifs de révision de la Convention de Vienne était précisément la constatation que la limite de 5 millions de dollars (USD), constituant le montant le plus faible auquel la responsabilité de l'exploitant peut être fixée, est devenu irréaliste, compte tenu de l'étendue des dommages susceptibles de résulter d'un éventuel accident nucléaire.

Il convient de se rappeler que tous les amendements de la Convention de Vienne mentionnés plus haut, en particulier l'extension du champ d'application géographique de la convention, ou de la notion de dommage nucléaire, revêtent une importance particulière car ils entraîneront un accroissement du nombre de victimes d'accidents nucléaires, et, en conséquence il y aura davantage de victimes à se partager le montant disponible pour les réparations.

L'augmentation du montant de la responsabilité a longuement été débattue au sein du Comité permanent. Conformément à l'article V de la Convention de Vienne²³, la législation de l'État où se trouve l'installation peut limiter la responsabilité de l'exploitant pour chaque accident nucléaire à un montant qui n'est pas inférieur à DTS 300 millions. [Cela signifie aussi qu'à l'avenir, les limites des montants de responsabilité des dommages nucléaires seront fixées, non pas en dollars des États-Unis, mais en Droits de Tirage Spéciaux (DTS), s'agissant de l'unité de compte définie par le Fonds monétaire international²⁴]. Le montant de responsabilité de l'exploitant peut être inférieur à ce chiffre,

22. L'article IV.5 et 6 révisé s'énonce comme suit :

- « 5. L'exploitant n'est pas responsable en vertu de la présente Convention, du dommage nucléaire causé :
- a) à l'installation nucléaire elle-même ou à toute autre installation nucléaire, y compris une installation nucléaire en construction, sur le site où cette installation est située ;
 - b) aux biens qui se trouvent sur le même site et qui sont ou doivent être utilisés en rapport avec une telle installation.
6. La réparation d'un dommage causé au moyen de transport sur lequel les matières nucléaires en cause se trouvaient au moment de l'accident nucléaire n'a pas pour effet de ramener la responsabilité de l'exploitant en ce qui concerne un autre dommage à un montant inférieur à DTS 150 millions, ou à tout montant plus élevé fixé par la législation d'une Partie contractante, ou à un montant fixé conformément à l'alinéa c) du paragraphe 1 de l'article V. ».

23. Article 7.2 du Protocole.

24. Cf. article I.1(p) de la Convention de Vienne révisée.

mais il ne peut en aucun cas être inférieur à DTS 150 millions. Naturellement, la limite supérieure de la responsabilité de l'exploitant peut être un montant plus élevé. Si, conformément au droit national de l'État où se trouve l'installation, la limite supérieure de responsabilité de l'exploitant est inférieure à DTS 300 millions, la différence entre cette limite supérieure et DTS 300 millions doit être garantie sur fonds publics.

Les dispositions relatives à un mécanisme de mise en œuvre progressive ont été introduites dans l'article V.1(c) de la Convention de Vienne sur proposition de certains États, qui sont confrontés à d'importantes difficultés économiques. Ce mécanisme permet une période de transition de 15 ans à compter de la date d'entrée en vigueur du Protocole, pendant laquelle la limite minimale de responsabilité d'un exploitant pour des dommages nucléaires subis au cours de cette période peut être fixée à DTS 100 millions. Cette disposition permet à l'État où se trouve l'installation de limiter la responsabilité de l'exploitant à un montant inférieur à DTS 100 millions pendant la période de mise en œuvre progressive, à condition que la différence entre ce montant inférieur et les DTS 100 millions soit garantie sur fonds publics.

Il n'est pas douteux que l'introduction de ces dispositions relatives à la période de mise en œuvre progressive constitue une solution moins favorable pour les victimes d'un éventuel accident nucléaire. Il ne faut toutefois pas méconnaître le fait que le montant de responsabilité de DTS 300 millions établi par le Protocole est non seulement trop élevé pour certains États, mais que même le montant de responsabilité de la période de mise en œuvre progressive est beaucoup plus élevé – plus de 40 fois supérieur – que le montant requis par la Convention de Vienne de 1963. Nombreux sont ceux qui estiment que ce mécanisme de mise en œuvre progressive contribue grandement à favoriser l'adhésion au Protocole d'amendement de la Convention de Vienne.

VII. Garantie financière

À l'époque où la Convention de Vienne a été adoptée, on ne s'attendait guère à ce que le droit national d'un État institue une responsabilité illimitée de l'exploitant. On s'est donc peu préoccupé de la question de concilier les cas de responsabilité illimitée en vertu du droit national avec les dispositions de la convention fixant le montant de la garantie financière. Ce problème a cependant été résolu par l'article 9.1 du Protocole, qui ajoute à l'article VII de la Convention de Vienne une phrase stipulant que lorsque la responsabilité de l'exploitant est illimitée, l'État où se trouve l'installation fait en sorte que la garantie financière de l'exploitant ne soit pas inférieure à DTS 300 millions.

VIII. Modification du montant de la responsabilité

L'article V.D de la Convention de Vienne concerne l'ajustement des montants de responsabilité suivant une procédure relativement simplifiée, afin de tenir compte de l'inflation et d'autres facteurs. Cette procédure « simplifiée » est en fait un mécanisme différencié assez complexe. Son principal avantage tient à ce qu'il permet de relever du montant de la responsabilité sans avoir à recourir à la procédure classique de longue haleine généralement suivie pour amender les traités.

La procédure régie par l'article 7.2 du Protocole est la suivante : une réunion des Parties contractantes est convoquée par le Directeur général de l'AIEA sur proposition d'un tiers des États Parties à la Convention de Vienne révisée pour modifier les limites de responsabilité ; les amendements sont adoptés à la majorité des deux tiers, sous réserve qu'au moins la moitié des Parties contractantes soient présentes et votantes ; tout amendement adopté est notifié par le Directeur général de l'AIEA à toutes les Parties contractantes et est considéré comme accepté à l'issue d'un délai de

18 mois après qu'il a été notifié, à condition qu'au moins un tiers des Parties contractantes aient fait savoir au Directeur général qu'elles acceptaient l'amendement ; un amendement accepté conformément à cette procédure entre en vigueur 12 mois après son acceptation dans le cas des Parties contractantes qui l'ont accepté.

Cette procédure simplifiée permet sans aucun doute d'amender les montants de responsabilité, mais il convient de souligner que le montant majoré ne s'applique qu'aux États qui l'ont expressément accepté et, même dans ce cas, 12 mois après l'acceptation. La période de 12 mois peut notamment permettre à un État acceptant le montant modifié de responsabilité de prendre des dispositions en vue de s'acquitter des obligations qui en résultent pour lui, en amendant en conséquence sa législation et sa réglementation nationales, en permettant aux exploitants de souscrire des contrats d'assurance pour des montants plus élevés, etc. Néanmoins, la question se pose de savoir si ladite période de 12 mois est réellement suffisante pour qu'un État se prépare à s'acquitter de ses obligations par suite de l'acceptation d'un montant de responsabilité considérablement plus élevé.

Bien entendu, il peut arriver que des États ne soient pas d'accord avec un montant de responsabilité modifié. Cette possibilité est également envisagée par le Protocole qui précise que si, à l'issue du délai de 18 mois à compter de la date de la notification par le Directeur général de l'AIEA, un amendement n'a pas été accepté, il est considéré comme rejeté. Conformément à l'article V.D.6, un État qui devient Partie à la Convention de Vienne après l'entrée en vigueur d'un amendement adopté conformément à la procédure simplifiée, n'est considéré comme lié par le montant de responsabilité ainsi modifié que s'il n'a pas exprimé une intention contraire. Cette aptitude peut être considérée comme servant à garantir toute majoration du montant de la responsabilité.

IX. Délai de prescription pour l'introduction des demandes en réparation

Le délai de soumission des demandes en réparation des dommages nucléaires a de même été affecté par la révision de la Convention de Vienne, l'article 8.1, 8.2 et 8.3 du Protocole établissant une différenciation entre divers types de dommages et supprimant les règles sur les délais spéciaux de prescription applicables aux matières nucléaires perdues, volées jetées par-dessus bord ou abandonnées. La Convention de Vienne avait établi initialement un délai de prescription de dix ans pour les dommages nucléaires, ne fixant un délai de 20 ans que pour les dommages nucléaires causés par des matières nucléaires perdues ou volées, etc. Le Protocole reconnaît que les dommages aux personnes causés par une contamination radioactive pourraient ne pas se manifester pendant un certain temps après l'exposition et, en conséquence, il instaure un délai plus long, s'élevant à 30 ans à compter de la date de l'accident nucléaire pour les actions en réparation du fait de décès ou de dommages aux personnes, tout en maintenant le délai de prescription de 10 ans pour tous les autres types de dommages, et en supprimant le délai particulier de prescription de 20 ans. Ainsi, à l'avenir la question de savoir si la matière nucléaire ayant causé un dommage nucléaire se trouvait sous le contrôle de l'exploitant au moment de l'accident sera dénuée de pertinence.

Il convient de noter que le délai de prescription de dix ans est beaucoup plus long que celui établi par les droits nationaux de nombreux États pour les dommages résultant de certaines activités très dangereuses, prenant en compte le fait que les dommages causés par la contamination radioactive à la flore, à la faune, au bétail, etc. peuvent se manifester seulement de nombreuses années après l'exposition. L'article VI révisé de la Convention de Vienne paraît être suffisamment souple pour permettre de régler des problèmes de cette nature et laisse à la législation du tribunal compétent le soin de réglementer les aspects connexes.

La règle de la prise de connaissance ou délai de prescription dit *in concreto*, a de même été modifiée. Alors qu'en vertu de l'article VI.3 de la Convention de Vienne de 1963 « Le droit du tribunal compétent peut fixer un délai d'extinction ou de prescription qui ne sera pas inférieur à trois ans à compter de la date à laquelle la victime du dommage nucléaire a eu ou aurait dû avoir connaissance de ce dommage et de l'identité de l'exploitant qui en est responsable », l'article révisé stipule qu'une action en réparation doit être intentée dans les trois ans à compter de la date à laquelle la personne ayant subi un dommage a eu connaissance ou aurait dû raisonnablement avoir connaissance du dommage et de l'exploitant responsable du dommage. On n'a pas révisé la règle suivant laquelle le délai de prescription *in concreto* de trois ans ne peut pas excéder les délais susmentionnés de 10 et de 30 ans ou un délai d'extinction ou de prescription plus long établi par le droit national de l'État où se trouve l'installation.

La prolongation du délai de prescription ou d'extinction suscite inévitablement certains problèmes pratiques, s'agissant en particulier de la couverture financière des demandes en réparation introduites en cas de décès ou de dommages aux personnes, des dizaines d'années après la survenue d'un accident nucléaire. Étant donné que, conformément à la législation nationale de la plupart des États, le montant de la responsabilité des dommages nucléaires est une somme déterminée, cela peut dans la pratique laisser penser qu'une certaine fraction du montant de responsabilité disponible, serait disponible pour l'indemnisation des décès ou dommages aux personnes pour lesquels les victimes ont intenté des actions en réparation des dizaines d'années après l'accident. L'article 8.1(c) du Protocole a été conçu afin d'écartier de pareilles solutions en stipulant que les actions en réparation qui, en application du délai prolongé de prescription ou d'extinction, sont intentées après un délai de dix ans à compter de la date de l'accident nucléaire, ne portent atteinte en aucun cas aux droits à réparation de toute personne ayant intenté une action contre l'exploitant avant l'expiration dudit délai.

Toute prolongation du délai de prescription ou d'extinction, en vertu soit du Protocole, soit du droit de l'État où se trouve l'installation, n'a de sens que si la responsabilité de l'exploitant est couverte par une assurance ou une autre garantie financière, y compris la garantie de l'État, pendant le délai ainsi prolongé. C'est pour cette raison que l'article 8.1(b) du Protocole stipule ce qui suit : « Toutefois, si, conformément au droit de l'État où se trouve l'installation, la responsabilité de l'exploitant est couverte par une assurance ou toute autre garantie financière, y compris des fonds publics, pendant une période plus longue, le droit du tribunal compétent peut prévoir que le droit à réparation contre l'exploitant n'est éteint qu'à l'expiration de cette période plus longue, qui n'excède pas la période pendant laquelle sa responsabilité est ainsi couverte en vertu du droit de l'État où se trouve l'installation. »

Il est manifeste que le Protocole a nettement des incidences sur le rôle des assureurs de la responsabilité nucléaire, car la Convention de Vienne révisée a, à la fois, considérablement accru le niveau minimal de responsabilité à fixer pour les exploitants, et prolongé les délais de prescription²⁵. Comme un examen de cette question sortirait du cadre de cet article, je me contenterai de souligner la nécessité de faire fond en pareil cas sur la solidarité des États et de la communauté nationale et internationale, étant entendu que ces victimes devraient, sans égard au fait qu'elles sont ou non couvertes par des dispositions législatives, être indemnisées sur fonds publics dans les cas où, par suite de l'écoulement du temps, la responsabilité des exploitants n'est plus couverte par l'assurance.

25. À propos de cette question, voir G.C. Warren : « Révision de la Convention de Vienne : Examen des travaux et conséquences, sous l'angle de l'assurance, des projets d'amendements », dans le *Bulletin de droit nucléaire* n° 55, juin 1995.

X. Non-discrimination entre les victimes

L'article XIII de la Convention de Vienne interdisant toute discrimination entre les victimes ayant subi des dommages nucléaires a été amendé par l'article 15 du Protocole²⁶, le résultat étant que dans certains cas extrêmes, plutôt rares dans la pratique, certaines victimes étrangères pourraient être exclues de l'indemnisation assurée par la convention. La dérogation au principe de non-discrimination est admise par le Protocole dans des limites très étroites. En conséquence, une discrimination peut seulement être pratiquée (a) à l'égard des montants en sus de la limite de responsabilité de l'exploitant, autrement dit, elle ne peut affecter que l'indemnisation sur fonds publics ; et (b) à l'égard de dommages nucléaires subis sur le territoire ou toute zone maritime d'un État qui possède une installation nucléaire sur ce territoire, dans la mesure où il n'accorde pas d'avantages réciproques à l'État où se trouve l'installation. Cette dernière restriction signifie qu'une telle discrimination n'est pas admise à l'égard des victimes d'États non dotés d'un parc nucléaire. D'ailleurs, le motif qui sous-tend cet article est analogue à celui de l'article sur le champ d'application géographique de la convention.

Pour être précis, le nouvel article XIII.2 de la convention est compréhensible, car il procède de l'idée suivant laquelle l'indemnisation sur fonds publics ne devrait pas être payée aux victimes dont l'État n'assure aucune indemnisation dans des circonstances analogues. Tout de même, une démarche dans laquelle d'innocentes victimes de dommages nucléaires n'obtiendraient pas de réparation parce que leur État a omis une fois de remplir ses obligations dans des circonstances analogues, soulève la question de savoir comment concilier cette démarche avec le principe de l'amélioration de la situation des victimes et avec des considérations humanitaires. Il s'agit toutefois d'une question distincte dont l'examen sort du cadre du présent article.

XI. Priorités à accorder à certaines victimes

Au cours de la révision de la Convention de Vienne, l'opinion la plus communément répandue était les victimes intentant des actions en réparation de décès ou de dommages aux personnes devraient être placées dans une position plus favorable et il conviendrait d'accorder la priorité à ces demandes. Cette opinion se reflète non seulement dans les articles susmentionnés sur la prolongation à 30 ans du délai de prescription ou d'extinction, mais aussi dans la disposition amendant l'article VIII de la Convention de Vienne sur la nature, la forme et l'étendue de la réparation.

L'article 10 du Protocole stipule notamment que « ...la priorité dans la répartition des indemnités est donnée aux demandes présentées du fait de décès ou de dommages aux personnes. » Cette disposition n'accorde la priorité qu'aux demandes en réparation de décès ou de dommages aux personnes qui ont été soumises dans le délai de 10 ans à compter de la date de l'accident nucléaire, autrement dit cette règle de priorité est inapplicable pour les demandes introduites au-delà de la période de 10 ans. En outre, cette règle de priorité s'applique aux cas où les dommages à indemniser excèdent ou sont susceptibles d'excéder le montant maximal de responsabilité pour lequel des fonds

26. L'article XIII.2 de la Convention de Vienne révisée [article 15 du Protocole] s'énonce comme suit :

« Nonobstant les dispositions du paragraphe 1 du présent article, et pour autant que la réparation du dommage nucléaire dépasse DTS 150 millions, la législation de l'État où se trouve l'installation peut déroger aux dispositions de la présente Convention en ce qui concerne le dommage nucléaire subi sur le territoire ou dans toute zone maritime établie conformément au droit international de la mer d'un autre État qui, au moment de l'accident, possède une installation nucléaire sur ce territoire, dans la mesure où il n'accorde pas d'avantages réciproques d'un montant équivalent. »

sont rendus disponibles conformément à l'article V.1. On peut noter que l'extension de la règle de priorité à l'ensemble du délai de prescription ou d'extinction entraînerait le risque de tentatives en vue de retenir une partie du montant de la responsabilité au motif que des dommages aux personnes se manifesteraient plus tardivement. Il est assez évident que cela ne servirait pas les intérêts des victimes qui intentent des actions en réparation au cours des 10 années à compter de la date d'un accident nucléaire, car elles ne pourraient escompter qu'un montant réduit d'indemnisation. Ainsi, dans l'intérêt de toutes les victimes, il apparaît beaucoup plus équitable de donner la priorité aux demandes présentées du fait de dommages aux personnes ou de décès, mais seulement pendant une durée déterminée.

En réalité, il est naturellement assez difficile de formuler de façon précise la manière dont il convient de hiérarchiser les demandes en réparation en ce qui concerne un certain groupe de victimes. Pour cette raison précisément, il est apparu utile de conserver la disposition pertinente de la Convention de Vienne qui stipule que « Sous réserve des dispositions de la présente Convention, la nature, la forme et l'étendue de la réparation, ainsi que la répartition équitable des indemnités, sont régies par le droit du tribunal compétent » [article VIII.1]. Ainsi, il appartient au droit du tribunal compétent de statuer sur la priorité à accorder aux demandes en réparation présentées du fait de décès ou de dommages aux personnes.

XII. Dispositions sur les compétences juridictionnelles

La révision de la Convention de Vienne a donné lieu à un débat assez vif sur la question de la compétence juridictionnelle relative aux actions en réparation de dommages nucléaires, qui s'est poursuivie pratiquement jusqu'à l'adoption du Protocole lors de la Conférence diplomatique. Fait intéressant, le débat n'a pas tant porté sur la question de la compétence juridictionnelle en général, que sur un cas de cette dernière, spécialement la survenue d'accidents nucléaires dans une zone économique exclusive d'une Partie contractante. Le débat s'est polarisé sur des problèmes de droit de la mer liés au fait que les questions ayant trait aux zones économiques exclusives (ZEE) ne sont pas réglementées de façon précise par la Convention de 1982 sur le droit de la mer. Cette convention accorde en effet à chaque État côtier la compétence juridictionnelle concernant la préservation de l'environnement marin dans sa ZEE. Toutefois, la question de savoir jusqu'à quel point un État serait capable d'exercer cette compétence juridictionnelle est encore un sujet de controverse²⁷. Les États partisans de l'introduction dans le Protocole de dispositions sur les compétences juridictionnelles relatives aux zones économiques exclusives ont principalement fait valoir que, conformément à l'article 56.1(b) ii) de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982, l'État côtier a juridiction en ce qui concerne la préservation du milieu marin, et que si des dommages nucléaires sont causés dans une telle zone, ces dommages seraient subis principalement par les ressources naturelles dont la responsabilité lui incombe aux termes du droit maritime. Cet argument est par ailleurs étayé par le fait que les cas de transport de matières nucléaires dans des zones économiques exclusives sont actuellement fréquents.

Les dispositions relatives à la compétence juridictionnelle n'ont été définitivement mises au point qu'au cours de la Conférence diplomatique, et le résultat est un paragraphe assez compliqué s'écartant de la règle générale, caractéristique des conventions sur la responsabilité nucléaire, selon laquelle la compétence juridictionnelle pour les actions en réparation appartient à l'État où se trouve l'installation. Aux termes de l'article XI.1 bis de la Convention de Vienne révisée, « Lorsqu'un accident nucléaire survient dans l'espace de la zone économique exclusive d'une Partie contractante ou, quand une telle zone n'a pas été établie, dans un espace qui ne s'étendrait pas au-delà des limites

27. Cf. David Attard : « *The exclusive economic zone in international law* » (« la zone économique exclusive en droit international »), Clarendon Press, Oxford, 1987, pages 94-106.

d'une zone économique exclusive si une telle zone devait être établie, les tribunaux de cette Partie sont seuls compétents aux fins de la présente convention, pour connaître des actions concernant le dommage nucléaire résultant de cet accident nucléaire ». Cette disposition est subordonnée à la condition que cette Partie contractante ait notifié cet espace au Dépositaire avant l'accident nucléaire. Afin d'éviter tout malentendu concernant le droit de la mer, le même paragraphe ajoute que « Rien dans le présent paragraphe n'est interprété comme autorisant l'exercice de la compétence juridictionnelle d'une manière qui soit contraire au droit international de la mer, y compris la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer. »

Il existe un autre nouveau paragraphe dans l'article XI sur la compétence juridictionnelle, qui sert incontestablement les intérêts des victimes potentielles et facilite la répartition équitable des fonds d'indemnisation : ce paragraphe stipule que les Parties contractantes prennent les dispositions nécessaires pour qu'une seule instance judiciaire soit compétente pour un accident nucléaire déterminé.

XIII. Actions en réparation

L'adjonction aux dispositions de la convention relatives aux compétences juridictionnelles, d'un nouvel article XI.A visant les actions en réparation revêt une très grande importance. Il sauvegarde les intérêts des victimes potentielles, car il permet à tout État d'intenter des actions au nom de ses ressortissants et des autres victimes qui ont subi des dommages nucléaires et qui ont leur domicile ou leur résidence sur son territoire. Cette disposition a été inspirée par le fait que l'action en justice devant une instance étrangère peut imposer aux victimes des désagréments injustifiés. Il convient de noter qu'il importe au plus haut point, dans le cas des accidents industriels où il peut y avoir des milliers de victimes, de décider à l'avance qui est en droit de représenter les victimes. Par exemple, après la catastrophe de Bhopal du 2 décembre 1984, l'un des plus grands accidents industriels de tous les temps, une question primordiale a été de savoir si l'Inde avait le droit de représenter les victimes²⁸.

L'article en question, qui constitue une innovation en matière de procédure du Protocole, accorde aux victimes une sorte de protection plutôt spéciale en termes de nature juridique. Cette protection se distingue de la protection diplomatique classique, car la protection n'est pas subordonnée à l'épuisement des voies de recours locales et les dommages subis par les victimes ne sont pas causés par un État étranger. En conséquence, dans une certaine mesure, cette protection est d'une nature qui se rapproche davantage de la protection consulaire. Dans le même temps, cependant, elle en diffère du fait que la protection dans ce cas n'est pas accordée à une personne qui se trouve à l'étranger. Étant donné que le paragraphe accorde une protection aux étrangers, qui sont des résidents permanents d'un État particulier, sur un pied d'égalité avec les ressortissants de cet État, une victime peut avoir la possibilité, s'il existe des victimes dans plusieurs États, de faire appel à l'action et à la protection à la fois de l'État dont elle est un ressortissant et de l'État de son domicile ou de sa résidence.

Le dernier paragraphe du nouvel article XI.A est consacré aux actions pour faire valoir des droits acquis par subrogation ou par cession et stipule que ces actions devraient aussi être déclarées recevables par le tribunal compétent.

28. Cf. Warren Freedman « *Foreign Plaintiffs in Products Liability Actions* ». (« Les requérants étrangers dans les actions en responsabilité du fait des produits ») « *The Defense of Forum Non Conveniens* », 1988, p. 135.

XIV. Rôle des fonds publics dans la réparation des dommages nucléaires

L'une des plus grandes nouveautés du Protocole tient à ce qu'il prévoit expressément une réparation sur fonds publics des dommages nucléaires. Il convient d'ajouter, toutefois, qu'il n'y a indemnisation sur fonds publics que si un État Partie décide d'exonérer un exploitant de la moitié de sa responsabilité (fraction pouvant même être plus élevée au cours de la phase de mise en œuvre progressive), auquel cas la Partie contractante doit mettre à disposition des fonds publics afin de porter le montant total à hauteur des sommes prescrites à l'article V.1. Afin de contrebalancer les dispositions susmentionnées, le Protocole introduit certaines garanties destinées à protéger les fonds publics.

On peut dire que l'article 4 du Protocole referme de telles garanties, car il ajoute à l'article II de la Convention de Vienne une disposition habilitant l'État où se trouve l'installation à limiter le montant des fonds publics alloués dans les cas où plusieurs exploitants sont solidairement et cumulativement responsables. Cet amendement est destiné à faire en sorte que, même si plusieurs exploitants sont responsables du dommage nucléaire, il ne sera procédé qu'à un seul paiement au titre de l'accident considéré.

L'article 7.2 du Protocole ajoute un nouvel article V.C à la Convention de Vienne, s'appliquant aux cas où le tribunal compétent n'est pas celui de l'État où se trouve l'installation²⁹. La protection des fonds publics se retrouve là aussi, étant donné que l'État où se trouve l'installation est naturellement tenu de rembourser à l'État du tribunal compétent tous les paiements effectués sur fonds publics. Conformément au Protocole, les États concernés déterminent d'un commun accord les modalités du remboursement. Une autre disposition nouvelle permet fort logiquement à l'État où se trouve l'installation d'intervenir dans les procédures et de participer à tout règlement concernant la réparation.

Une disposition analogue, ajoutée à l'article X de la Convention de Vienne, étend le bénéfice du droit de recours à l'État où se trouve l'installation, dans la mesure où il a fourni des fonds publics à des fins de réparation.

Pour être précis, l'article 15 du Protocole mentionné plus haut, limite de même la réparation sur fonds publics, qu'il protège en autorisant une dérogation au principe de non-discrimination dans certains cas.

XV. Règlement des différends

La Convention de Vienne ne contenait initialement pas de dispositions visant le règlement des différends³⁰. C'est pourquoi presque dès le début des discussions au sein du Comité permanent, les

29. Article V.C.

« 1. Si les tribunaux compétents relèvent d'une Partie contractante autre que l'État où se trouve l'installation, les fonds publics requis en vertu des alinéas b) et c) du paragraphe 1 de l'article V et du paragraphe 1 de l'article VII, ainsi que les intérêts et les dépens accordés par un tribunal, peuvent être alloués par la première de ces parties. L'État où se trouve l'installation rembourse à l'autre Partie contractante les sommes ainsi versées. »

30. Il existe un Protocole de signature facultative concernant le règlement obligatoire des différends, annexé à la Convention de Vienne qui a été conclu le même jour que ladite Convention, mais qui n'est jamais entré en vigueur.

experts sont convenus, d'une façon générale, de la nécessité de compléter la convention à cet égard. On a examiné une variété de propositions assez détaillées relatives au règlement des différends, y compris la création d'un tribunal international distinct ou d'une commission de recours, et même un plan a été établi concernant une Annexe distincte à la Convention de Vienne afin de régler les aspects liés au tribunal susmentionné³¹.

Parmi les nombreuses propositions, l'une d'elles relativement modérée a finalement été introduite dans l'article 17 du Protocole. Le nouveau mécanisme de règlement des différends (article XXA de la Convention de Vienne révisée) ainsi instauré consiste pour l'essentiel en ce qui suit : en cas de différend entre États Parties à la Convention de Vienne concernant l'interprétation ou l'application de la convention, « les Parties au différend se consultent en vue de régler le différend par la négociation ou par tout autre moyen pacifique de règlement des différends qui rencontre leur agrément. » ; si un différend ne peut être réglé dans un délai de six mois suivant la demande de consultation, chaque partie peut soumettre ce différend à arbitrage ou le renvoyer à la Cour internationale de Justice. Lorsqu'un différend est soumis à arbitrage et que les parties au différend ne parviennent pas à se mettre d'accord sur l'organisation de l'arbitrage, une partie peut demander au Président de la Cour internationale de Justice ou au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies de désigner un ou plusieurs arbitres. Il convient de noter que ce paragraphe du Protocole vise le désaccord sur l'organisation de l'arbitrage, qui pourrait porter non seulement sur la composition du tribunal arbitral, mais aussi sur les règles de procédure. Cependant le Protocole ne vise que la première de ces divergences d'opinions en stipulant qu'en cas de conflit entre les demandes des parties au différend, la demande adressée au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies prévaut. En l'occurrence, une Partie contractante n'est pas tenue d'accepter le mécanisme de règlement des différends prévu par le Protocole, et lorsqu'elle ratifie, accepte, ou approuve la présente convention, elle peut déclarer qu'elle ne se considère pas comme liée par l'une ou l'autre ou les deux procédures de règlement des différends. Il s'ensuit que l'article régissant le règlement des différends ne doit pas être considéré comme s'appliquant aux relations entre l'État qui fait une telle déclaration et le reste des Parties contractantes. De telles déclarations peuvent, bien entendu, être retirées à tout moment.

XVI. Modifications rédactionnelles

Le Protocole contient certaines dispositions qui constituent simplement des modifications rédactionnelles apportées à la Convention de Vienne. On peut mentionner les paragraphes suivants :

- L'article 7.2 du Protocole reformule simplement l'article pertinent de la Convention de Vienne, selon lequel les intérêts et dépens liquidés par un tribunal pour des actions en réparation d'un dommage nucléaire ne sont pas déduits des montants de responsabilité fixés par la convention, à savoir, que ces intérêts et dépens sont payables en sus de ces montants.
- La nouvelle version de l'article XII de la Convention de Vienne sur la reconnaissance et l'exécution des jugements peut, de même, être considérée comme simplement un libellé révisé des dispositions en questions.
- L'article 2.1 du Protocole révisé l'article I.1(j) de la Convention de Vienne en redéfinissant « l'installation nucléaire » afin d'inclure certaines installations que le Conseil des Gouverneurs de l'AIEA estime entrer dans la catégorie des installations nucléaires par suite de progrès technologiques.

31. Cf. Troisième session du Comité permanent sur la responsabilité pour les dommages nucléaires, Note du Secrétariat, pages 13 à 16.

- L'article 16 du Protocole amende l'article XVIII de la Convention de Vienne régissant les relations entre la Convention de Vienne en tant que *lex specialis* et le droit international en tant que *lex generalis*. Cette modification peut être considérée comme un amendement mineur améliorant le libellé existant, mais contrairement au texte antérieur, le libellé révisé stipule que tant les droits que les obligations en vertu du droit international ne sont pas affectées par les dispositions de la convention.
- Une autre disposition de moindre importance ayant trait au transport de matières nucléaires, est celle qui modifie l'article III de la Convention de Vienne et qui permet à l'État où se trouve l'installation de dispenser l'exploitant responsable de l'obligation de donner au transporteur un certificat de garantie financière, en ce qui concerne un transport de matières nucléaires qui a lieu intégralement sur son propre territoire.

XVII. Co-existence « pacifique » des deux Conventions de Vienne

Comme cela a déjà été indiqué, techniquement la Convention de Vienne a été révisée par l'adoption du Protocole afin d'amender cet instrument, et conformément à l'article 19 du Protocole, « Un État qui est Partie au présent Protocole mais qui n'est pas Partie à la Convention de Vienne de 1963 est lié par les dispositions de cette convention telle qu'amendée par le présent Protocole et, sauf expression d'une intention contraire par cet État au moment du dépôt d'un instrument visé à l'article 20, est lié par les dispositions de la Convention de Vienne de 1963 à l'égard des États qui ne sont Partie qu'à cette convention³² ». Cette solution a créé une situation spéciale car après l'entrée en vigueur du Protocole, il y aura coexistant en même temps ou s'appliquant dans la pratique « deux » Conventions de Vienne, à savoir la version originelle de 1963 de la convention et sa nouvelle version révisée telle qu'amendée par le Protocole.

Après l'entrée en vigueur du Protocole, un État ne pourra adhérer qu'à la version révisée, mais dans les relations existant entre les États Parties à « l'ancienne » Convention de Vienne, les dispositions de cette convention demeureront en vigueur jusqu'à ce qu'ils adhèrent au nouveau Protocole. Cette situation relativement compliquée est néanmoins compréhensible et pleinement conforme à l'article 40 de la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969, dont les dispositions traitent de l'amendement des traités multilatéraux.

En 1989, les négociations relatives à la révision de la Convention de Vienne ont été entamées avec pour objet de renforcer le régime de responsabilité nucléaire existant et d'améliorer la situation des victimes potentielles d'accidents nucléaires. Le Protocole d'amendement de la Convention de Vienne répond à ces finalités et représente un bon compromis, car il est le résultat d'un processus de négociation auquel des experts appartenant à des États tant dotés que non dotés d'un parc nucléaire, à des Parties tant contractantes que non-contractantes ont pris une part très active. Cela donne, dans une certaine mesure, l'assurance que la solution de compromis réalisée est acceptable pour tous les États participant à l'adoption du Protocole. Tous ces facteurs permettent d'espérer ce qui importe peut-être le plus, à savoir que le Protocole entre en vigueur dans un délai relativement bref.

Maintenant que la Convention de Vienne a été révisée, il y a lieu d'escompter, d'une part, que d'autres États adhéreront à la Convention de Vienne révisée, principalement ceux qui se sont jusqu'à présent détournés de son régime de responsabilité, précisément en raison de ses insuffisances, et, d'autre part, que les actuels États Parties à la Convention de Vienne ratifieront le Protocole ou y adhéreront, conduisant de ce fait la Convention de Vienne de 1963 à perdre finalement sa validité.

32. Conformément à l'article 21 « Le présent Protocole entre en vigueur trois mois après la date de dépôt du cinquième instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation. »

La Convention sur la réparation : sur la voie d'un régime mondial permettant de faire face à la responsabilité et à l'indemnisation des dommages nucléaires

par Ben McRae*

Introduction

L'adoption de la Convention sur la réparation complémentaire des dommages nucléaires (Convention sur la réparation) ouvre un nouveau chapitre du droit de la responsabilité nucléaire internationale. Cette Convention offre à la communauté mondiale l'occasion de régler les questions de responsabilité et d'indemnisation des dommages nucléaires grâce à un régime mondial couvrant tous les pays qui exploitent des centrales nucléaires (pays dotés d'un parc nucléaire) et la plupart des pays n'exploitant pas de centrales nucléaires (pays non dotés d'un parc nucléaire). Un tel régime permet d'éliminer l'incertitude juridique qui fait obstacle (1) à la réalisation du niveau le plus élevé possible de sûreté dans les activités nucléaires et (2) à l'instauration de la coopération internationale dans divers projets nucléaires, tout en garantissant la disponibilité d'une véritable réparation en cas d'accident nucléaire.

Le présent article donne une description des caractéristiques de la Convention sur la réparation qui ouvrent la possibilité d'un régime mondial. Il contient aussi un examen de certaines des dispositions de la Convention qui sous-tendent ces caractéristiques.

Caractéristiques de la Convention sur la réparation

Autonomie

La Convention sur la réparation est un instrument autonome ouvert à tous les États. À ce titre, elle offre à tout pays le moyen de participer au régime mondial de responsabilité sans avoir à adhérer à la Convention de Paris¹ (devenir un État Partie à la Convention de Paris) ou à la Convention de Vienne² (devenir un État Partie à la Convention de Vienne³).

* Ce document a été publié dans le *Bulletin de droit nucléaire* n° 61 (1998). Ben McRae est Assistant du Conseiller général pour les programmes nucléaires civils à l'*Office of General Counsel, US Department of Energy* (Bureau du Jurisconsulte, Ministère de l'Énergie des États-Unis). Les faits mentionnés et les opinions exprimées dans le présent article n'engagent que la responsabilité de l'auteur.

1. Convention de Paris sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire de 1960.
2. Convention de Vienne relative à la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires de 1963, y compris la version modifiée par le Protocole d'amendement de la Convention de Vienne de 1997. Lorsqu'une référence ne se rapporte qu'à la version originelle ou à la version modifiée, les expressions « Convention de Vienne en vigueur » et « Convention de Vienne révisée » sont respectivement utilisées.

La nature autonome de la Convention sur la réparation revêt de l'importance car de nombreux pays dotés d'un parc nucléaire et la plupart des pays non dotés d'un parc nucléaire ne sont Parties ni à la Convention de Paris, ni à la Convention de Vienne. Sur les dix pays disposant de la plus forte puissance nucléaire installée⁴ (Allemagne, Canada, République de Corée, États-Unis, France, Japon, Royaume-Uni, Fédération de Russie, Suède, Ukraine), la moitié seulement (Allemagne, France, Royaume-Uni, Suède et Ukraine) sont des États Parties soit à la Convention de Paris, soit à la Convention de Vienne, et un seul (la Suède) est Partie au Protocole commun⁵, qui établit un lien entre les Conventions de Paris et de Vienne. Dans l'ensemble, les pays dotés d'un parc nucléaire, qui ne sont Parties ni à la Convention de Paris ni à celle de Vienne, représentent plus de la moitié de la puissance nucléaire installée mondiale.

La Convention sur la réparation rend possible l'instauration d'un régime mondial en fournissant la base de relations permettant de lier par un traité les États Parties à la Convention de Paris et les États Parties à la Convention de Vienne aux pays qui n'ont adhéré à aucune des deux conventions en matière de responsabilité, mais qui sont prêts à souscrire aux principes fondamentaux du droit de la responsabilité nucléaire dans le contexte de la Convention sur la réparation.

Équilibre

De nombreux pays, et en particulier les pays non dotés d'un parc nucléaire, ont été peu enclins à adhérer à la Convention de Paris ou à la Convention de Vienne, car ces conventions leur paraissent insuffisamment axées sur les préoccupations de ceux qui pourraient subir des dommages nucléaires en cas d'accident nucléaire. La Convention sur la réparation réaffirme les principes fondamentaux du droit de la responsabilité nucléaire énoncés dans la Convention de Paris et dans la Convention de Vienne, tout en incluant des dispositions en vue d'assurer une réparation plus significative des dommages nucléaires. Cette démarche mieux équilibrée est déterminante afin de susciter l'adhésion générale requise pour un régime mondial.

-
3. Bien que la Convention sur la réparation soit autonome vis-à-vis des autres conventions en matière de responsabilité, elle n'est pas totalement autonome. L'article XVIII.1 prescrit que, lorsqu'il s'agit d'un État qui a sur son territoire une ou plusieurs installations nucléaires, il doit être Partie à la Convention sur la sûreté nucléaire pour devenir Partie à la Convention sur la réparation. Sauf indication contraire, les articles cités sont ceux de la Convention sur la réparation, y compris l'Annexe.
 4. Par puissance installée, on entend la puissance thermique (exprimée en mégawatts) d'une centrale nucléaire autorisée par les autorités nationales compétentes. Voir les articles I(j) et IV.2 pour la définition de la puissance nucléaire installée et pour l'utilisation de cette définition pour le calcul des contributions au fonds international.
 5. Protocole commun relatif à l'application de la Convention de Vienne et de la Convention de Paris de 1988. Ce Protocole n'est pas un instrument autonome, car il exige d'être Partie contractante soit à la Convention de Paris, soit à la Convention de Vienne. Bien que le Protocole commun ne soit pas un régime mondial, il a apporté la preuve de la possibilité d'instaurer un arrangement régional entre les pays européens dotés d'un parc nucléaire. Les efforts en vue d'établir un lien entre les États Parties à la Convention de Paris et ceux Parties à la Convention de Vienne par l'intermédiaire du Protocole commun et de créer un régime mondial grâce à la Convention sur la réparation, sont compatibles, car un État Partie à la Convention de Paris ou un État Partie à la Convention de Vienne peut être Partie à la fois au Protocole commun et à la Convention sur la réparation.

Améliorations

La Convention sur la réparation aborde bon nombre des questions qui ont dissuadé de nombreux pays d'adhérer à la Convention de Paris ou à la Convention de Vienne. En particulier, la Convention sur la réparation contient des dispositions améliorées concernant le montant disponible pour la réparation des dommages nucléaires, la définition des dommages nucléaires et le traitement des accidents nucléaires maritimes.

De nombreux pays, spécialement ceux non dotés d'un parc nucléaire, sont peu enclins à s'engager dans des relations conventionnelles sur la base des montants d'indemnisation susceptibles d'être disponibles en vertu de la Convention de Paris et de la Convention de Vienne⁶. La Convention sur la réparation s'attache à répondre à ces préoccupations en prévoyant une augmentation substantielle du montant dont la disponibilité est garantie pour l'indemnisation des dommages nucléaires. Premièrement, elle impose à une Partie contractante d'assurer la disponibilité d'au moins DTS 150 millions pour la réparation des dommages nucléaires au cours de la période allant jusqu'au 29 septembre 2007, et d'au moins DTS 300 millions après cette date. Deuxièmement, elle prévoit un fonds international s'élevant à approximativement DTS 300 millions, qui est destiné à compléter l'indemnisation disponible en vertu du droit national⁷. Et troisièmement, la moitié du fonds international est réservée exclusivement aux dommages transfrontières⁸.

La Convention sur la réparation répond à des préoccupations déjà anciennes concernant la définition des dommages nucléaires, en déterminant explicitement les types de dommages qui sont considérés comme des dommages nucléaires. En plus des dommages aux personnes et des dommages

-
6. L'article 7 de la Convention de Paris habilite un État Partie à cette Convention à limiter la responsabilité d'un exploitant (et donc le montant de l'indemnisation disponible) à DTS 15 millions. Le Comité de direction de l'énergie nucléaire compétent en ce qui concerne la Convention de Paris, a recommandé que les États Parties à cette convention limitent la responsabilité d'un exploitant à un montant qui ne soit pas inférieur à DTS 150 millions, mais plusieurs États Parties à la Convention de Paris n'ont pas mis en œuvre pleinement cette recommandation non contraignante. Aux termes de l'article V de la Convention de Vienne en vigueur, un État Partie à la Convention de Vienne en vigueur peut limiter la responsabilité de l'exploitant à un montant qui ne sera pas inférieur à cinq millions de dollars des États-Unis de 1963 (approximativement DTS 60 millions). L'article V de la Convention de Vienne révisée permet à un État Partie à la Convention de Vienne révisée de limiter la responsabilité de l'exploitant à un montant qui n'est pas inférieur à DTS 100 millions pendant une période de 15 ans à compter de la date d'entrée en vigueur de la Convention de Vienne révisée, et ultérieurement à limiter cette responsabilité à un montant qui n'est pas inférieur à DTS 300 millions. La Convention de Vienne révisée n'est pas encore entrée en vigueur.
 7. Aux fins du présent article, sauf indication contraire, les références au montant de la réparation disponible, présument que l'État où se trouve l'installation a choisi de rendre disponible un montant de DTS 300 millions en vertu de son droit national au titre de la première tranche et que le fonds international fournit un montant de DTS 300 millions au titre de la seconde tranche. L'importance exacte du fonds dépendra de la puissance nucléaire installée des Parties contractantes à la date de l'accident nucléaire qui déclenche la mobilisation du fonds. Voir article IV.2. Lorsque la plupart des pays dotés d'un parc nucléaire auront adhéré à la Convention sur la réparation, le fonds permettra de disposer d'approximativement DTS 300 millions.
 8. Par dommages transfrontières, on entend les dommages causés en dehors de l'État où se trouve l'installation, s'agissant du pays compétent pour régler l'exploitant responsable. Voir l'article XI.1(b). Ainsi, en ce qui concerne un accident nucléaire survenu dans une installation nucléaire, par dommages transfrontières, on entend les dommages subis à l'extérieur du pays dans lequel l'accident est survenu. Toutefois, dans le cas d'un accident nucléaire survenu en cours de transport en dehors de l'État où se trouve l'installation, les dommages transfrontières comprendraient les dommages subis dans le pays où l'accident s'est produit.

aux biens, la définition améliorée comprend cinq catégories de dommages ayant trait à la dégradation de l'environnement, aux mesures préventives et aux dommages immatériels. La définition établit clairement que ces catégories supplémentaires sont couvertes dans la mesure déterminée par le droit du tribunal compétent⁹. Cette définition améliorée apporte la certitude que la notion de dommage nucléaire inclut la dégradation de l'environnement, les mesures préventives et certains dommages immatériels, tout en reconnaissant qu'il vaut mieux laisser au droit national la mise en œuvre détaillée de cette notion.

La Convention sur la réparation reconnaît les préoccupations des États côtiers concernant les transports maritimes de matières nucléaires en accordant aux tribunaux d'une Partie contractante la juridiction exclusive pour statuer sur les actions résultant d'un accident nucléaire qui est survenu dans sa zone économique exclusive (ZEE¹⁰). La Convention sur la réparation indique clairement que cette règle juridictionnelle est seulement destinée à déterminer la Partie contractante dont les tribunaux sont compétents aux fins de la convention (pour statuer sur les actions en réparation de dommages nucléaires résultant d'un accident nucléaire). La règle ne permet l'exercice d'aucune compétence juridictionnelle qui est incompatible avec le droit de la mer.

Conformité

La Convention sur la réparation est conforme aux principes fondamentaux du droit de la responsabilité nucléaire énoncés dans la Convention de Paris et dans la Convention de Vienne, tels que : (1) la canalisation de l'intégralité de la responsabilité juridique d'un dommage nucléaire sur la seule personne de l'exploitant, (2) le caractère objectif de la responsabilité¹¹ de l'exploitant, (3) le fait que la compétence juridictionnelle est exclusivement dévolue aux tribunaux du pays dans lequel l'accident est survenu, et (4) la limitation de la responsabilité en montant et en durée. La Convention sur la réparation assure cette conformité en imposant à une Partie contractante d'être Partie soit à la Convention de Paris, soit à la Convention de Vienne, ou d'avoir une législation nationale conforme aux dispositions de l'Annexe à la Convention sur la réparation (autrement dit, d'être un État visé par l'Annexe). Les dispositions de l'Annexe énoncent les principes fondamentaux du droit de la responsabilité nucléaire de la même manière que les Conventions de Paris et de Vienne.

-
9. L'article I(k) définit le droit du tribunal compétent comme signifiant le droit national de la Partie contractante dont les tribunaux ont la compétence juridictionnelle pour statuer sur les actions résultant d'un accident nucléaire, y compris les règles éventuelles relatives aux conflits de lois. L'article I(k) correspond à l'article I.1(e) de la Convention de Vienne. Voir également, l'article 14(b) de la Convention de Paris.
 10. La zone économique exclusive (ZEE) est une notion relativement récente du droit de la mer, qui reconnaît les intérêts d'un État côtier dans la zone maritime contiguë à sa mer territoriale. En général, une ZEE est la zone maritime comprise entre la limite de la mer territoriale d'un pays et la ligne des 200 miles au large des côtes. Une ZEE n'est pas considérée comme faisant partie du territoire d'un pays. La Convention de Paris et la Convention de Vienne en vigueur sont antérieures à l'élaboration de la notion de ZEE et donc n'abordent pas cette question. La Convention de Vienne révisée traite la notion de ZEE de la même manière que la Convention sur la réparation.
 11. Par responsabilité objective, on entend le fait que la responsabilité est engagée sans qu'il soit nécessaire de démontrer l'existence d'une faute ou d'une négligence.

Compatibilité

Dans toute la mesure possible dans la pratique, on s'est attaché à élaborer la Convention sur la réparation de manière à ce qu'elle soit compatible avec la Convention de Paris et la Convention de Vienne¹². Il s'ensuit qu'aucune modification de la Convention de Paris ni de la Convention de Vienne n'est requise pour qu'un État Partie à la Convention de Paris ou un État Partie à la Convention de Vienne adhère à la Convention sur la réparation. Un État Partie à la Convention de Paris ou un État Partie à la Convention de Vienne ne devra modifier son droit national que dans la mesure nécessaire pour concrétiser les dispositions de la Convention sur la réparation qui s'appliquent à toutes les Parties contractantes. Parmi ces dispositions figurent : (1) la garantie de disposer d'au moins DTS 150 millions pour réparer les dommages nucléaires jusqu'en 2007, et d'au moins DTS 300 millions après cette date ; (2) l'application de la définition améliorée du dommage nucléaire ; et (3) l'extension de la couverture de manière à inclure toutes les Parties contractantes. Aucune de ces actions ne serait incompatible avec la Convention de Paris ou la Convention de Vienne. Les États visés par l'Annexe devraient prendre des mesures analogues, de même que faire en sorte que leur législation nationale soit compatible avec les principes fondamentaux du droit de la responsabilité nucléaire énoncés dans l'Annexe.

La Convention sur la réparation prend également en compte la situation particulière des États-Unis dont le droit national sur la responsabilité juridique et l'indemnisation des dommages nucléaires est antérieur à la Convention de Paris comme à la Convention de Vienne en vigueur¹³. Bien que le droit national des États-Unis soit en général conforme aux principes fondamentaux du droit de la responsabilité nucléaire énoncés dans la Convention de Paris et la Convention de Vienne, il utilise une théorie juridique différente pour parvenir au même résultat pratique rendant l'exploitant exclusivement responsable des dommages nucléaires¹⁴. Cette différence empêche les États-Unis de remplir toutes les

-
12. La relation entre la Convention sur la réparation et la Convention complémentaire de Bruxelles n'entre pas dans le cadre du présent article. Toutefois, il ressort des discussions au cours de l'élaboration de la Convention sur la réparation, qu'il serait peut-être possible d'utiliser la Convention complémentaire de Bruxelles, soit pour fournir une partie de la première tranche d'indemnisation prescrite par la Convention sur la réparation (autrement dit, la Convention complémentaire de Bruxelles pourrait jouer le rôle d'un arrangement régional de mise en commun des ressources afin d'aider les pays Parties à la Convention complémentaire de Bruxelles à assurer la disponibilité des DTS 300 millions en vertu de leur droit national), soit pour fournir l'indemnisation en complément de celle prévue par la Convention sur la réparation (autrement dit, la Convention complémentaire de Bruxelles pourrait être utilisée afin de réparer les dommages nucléaires subis dans les États Parties à la Convention complémentaire de Bruxelles qui ne sont pas intégralement indemnisés grâce à l'application de la Convention sur la réparation. L'article XII.3(a) pourvoit aux deux possibilités.
 13. Le droit national des États-Unis est contenu dans la Loi Price-Anderson, autrement dit l'article 170 de la Loi sur l'énergie atomique [*Atomic Energy Act*] de 1954. La Loi Price-Anderson a été adoptée en 1957 et sert actuellement de base aux arrangements commerciaux qui couvrent plus de 100 tranches électronucléaires aux États-Unis.
 14. La différence primordiale entre le droit national des États-Unis et les dispositions de la Convention de Paris et de la Convention de Vienne a trait à la manière dont la responsabilité du dommage nucléaire est canalisée sur la personne de l'exploitant. La Convention de Paris et la Convention de Vienne prescrivent la canalisation juridique, aux termes de laquelle un exploitant est la seule personne juridiquement responsable du dommage nucléaire. Le droit national des États-Unis prévoit une canalisation économique aux termes de laquelle l'exploitant supporte toutes les conséquences économiques du dommage nucléaire, même si d'autres personnes ont pu être juridiquement responsables. Des personnes autres que l'exploitant responsable sont indemnisées si elles encourent des frais en raison de la responsabilité juridique.

prescriptions de la Convention de Paris ou de la Convention de Vienne et donc de devenir un État Partie à la Convention de Paris ou à la Convention de Vienne.

La Convention sur la réparation prend cette situation en charge par l'intermédiaire de l'article 2 de l'Annexe (clause des droits acquis) aux termes duquel le droit national des États-Unis est censé être conforme à certaines prescriptions de l'Annexe. En permettant aux États-Unis d'adhérer à la Convention sur la réparation en tant qu'État visé par l'Annexe, la clause des droits acquis écarte un important obstacle à la réalisation d'un régime mondial¹⁵.

Principales dispositions de la Convention sur la réparation

Réparation

La Convention sur la réparation assure une amélioration substantielle de la réparation des dommages nucléaires par rapport à la Convention de Paris et à la Convention de Vienne. En l'espèce, elle garantira la disponibilité d'environ DTS 600 millions pour l'indemnisation des dommages nucléaires, dont DTS 150 millions seront réservés exclusivement aux dommages transfrontières.

L'article III.1(a) stipule que l'État où se trouve l'installation doit assurer la disponibilité de la première tranche d'indemnisation. La Convention sur la réparation ne spécifie pas de quelle manière il convient qu'un pays assure la disponibilité du montant correspondant à la première tranche. Ainsi, un pays a le loisir de choisir le mécanisme de financement parmi des options telles que l'assurance privée, un pool d'exploitants ou un accord régional¹⁶. Bien qu'un pays soit en fait tenu d'utiliser des fonds publics pour assurer la disponibilité du montant de la première tranche si les autres mécanismes de financement sont insuffisants, il n'y a pas d'obligation de mettre de côté des fonds publics à cette fin avant la date, si jamais elle se présente, à laquelle le montant de la première tranche sera requis pour indemniser les dommages nucléaires.

L'article III.1(a)(i) fixe à DTS 300 millions le montant de la première tranche. L'article III.1(a)(ii) permet toutefois à un pays de fixer pour cette première tranche un montant transitoire d'au moins DTS 150 millions pendant la période allant jusqu'au 29 septembre 2007. Ce montant transitoire correspond à la disponibilité actuelle de l'assurance privée et aux limites de responsabilité dans de nombreuses législations nationales en vigueur.

L'article III.1(b) stipule que la deuxième tranche de réparation proviendra d'un fonds international auquel les Parties contractantes contribuent. Ce fonds international devrait dégager approximativement DTS 300 millions pour la réparation des dommages nucléaires si son intervention est déclenchée par un accident nucléaire.

L'article IV.1(a) définit une clé de répartition des contributions aux termes de laquelle plus de 90 % des contributions proviennent des pays dotés d'un parc nucléaire, le calcul étant effectué sur la base de leur puissance nucléaire installée, alors que le solde provient de l'ensemble des Parties

-
15. Les États-Unis ont été l'un des principaux initiateurs de la Convention sur la réparation, en tant que moyen de parvenir à un régime mondial qui couvre tous les pays dotés d'un parc nucléaire et la plupart des pays non dotés d'un parc nucléaire. Le 29 septembre 1997, ils ont été le premier pays à signer la Convention sur la réparation.
 16. L'article XII.3(a) reconnaît explicitement la possibilité de recourir à des accords régionaux pour remplir les obligations de financement en vertu de l'article III.1(a).

contractantes sur la base du barème des contributions aux Nations Unies¹⁷. Étant donné que les pays dotés d'un parc nucléaire sont en général assujettis à des quotes-parts élevées à l'ONU, cette clé de répartition devrait aboutir à ce que plus de 98 % des contributions proviennent de pays dotés d'un parc nucléaire.

L'article VII.1 prévoit qu'une Partie contractante ne procédera à des versements au fonds international que dans la mesure et au moment où ces versements seront effectivement nécessaires. Il n'y a pas d'obligation de réserver des fonds publics à cette fin avant la date à laquelle ils seront requis.

L'article IV.1(c) prévoit un plafonnement des contributions demandées à chaque Partie contractante. Ce plafond est destiné à garantir que les pays dotés de parcs nucléaires représentant une puissance installée relativement importante ne soient pas obligés de fournir une fraction disproportionnée du fonds international au cours des premières phases d'instauration d'un régime mondial¹⁸. Afin de minimiser les effets du plafonnement, l'article IV.1(c) prévoit une réduction progressive du plafonnement à mesure que davantage de pays dotés d'un parc nucléaire adhèrent à la Convention sur la réparation¹⁹, et il stipule en outre que ce plafonnement ne s'applique pas à la Partie contractante qui est l'État où se trouve l'installation dans le cas d'un accident nucléaire qui déclenche l'intervention du fonds.

L'article XI.1(a) stipule que la moitié du fonds international servira à la réparation des dommages nucléaires, soit dans l'État où se trouve l'installation, soit hors de cet État (dommages transfrontières²⁰). L'article XI.1(b) prévoit que l'autre moitié du fonds international sera affectée exclusivement à la couverture des éventuels dommages transfrontières non indemnisés en vertu de l'article XI.1(a)²¹. Le fait de réserver la moitié du fonds international exclusivement aux dommages transfrontières reflète l'importance que la communauté internationale attache à la réparation de ces dommages. En outre, il constitue une importante incitation à adhérer à la Convention sur la réparation

-
17. L'article IV.1(a)(i) stipule que chaque Partie contractante dotée d'un ou plusieurs réacteurs nucléaires contribue à raison de DTS 300 par unité (mégawatt thermique) de puissance installée. L'article IV.1(a)(ii) stipule qu'un montant égal à 10 % des contributions aux termes de l'article IV.1(a)(i) proviendra des contributions réparties entre toutes les Parties contractantes sur la base du barème de leurs contributions aux Nations Unies. L'article IV.1(b) stipule qu'aucune contribution ne sera exigée des Parties contractantes qui versent la quote-part minimum à l'ONU et qui ne possèdent aucun réacteur nucléaire.
 18. L'article IV.1(c) stipule que la contribution d'une Partie contractante au fonds international ne dépasse pas un pourcentage spécifié du montant total du fonds en l'absence de plafond. Ce pourcentage spécifié correspond à la quote-part à l'ONU de la Partie contractante exprimée en pourcentage et majorée de huit points de pourcentage.
 19. L'article IV.1(c) assure cette réduction progressive en augmentant le pourcentage spécifié à mesure qu'augmente la puissance nucléaire installée totale des Parties contractantes, autrement dit, à mesure que davantage de pays dotés d'un parc nucléaire adhèrent à la Convention. En l'espèce, le pourcentage spécifié augmente d'un point de pourcentage lorsque la puissance nucléaire installée totale atteint 625 000 mégawatts, puis d'un point supplémentaire pour chaque tranche d'augmentation de 75 000 mégawatts de la puissance nucléaire installée totale.
 20. L'article XI n'utilise pas l'expression « dommages transfrontières ». En lieu et place, l'article XI.1(b) fait état de « dommage nucléaire subi hors du territoire de l'État où se trouve l'installation ».
 21. L'article XI.1(c) contient une règle spéciale visant le cas où un État où se trouve l'installation fait usage de la règle transitoire figurant dans l'article III.1(a)(ii) pour mettre à disposition au titre de la première tranche un montant inférieur à DTS 300 millions. En pareil cas, l'article XI.1(c) prévoit des ajustements des montants définis à l'article XI.1(a) et (b) qui aboutissent à réserver plus de la moitié du fonds international exclusivement aux dommages transfrontières.

pour les pays non dotés d'un parc nucléaire, de même que pour tout pays doté d'un parc nucléaire qui ne s'attend pas à ce que l'un de ses exploitants soit responsable d'un accident nucléaire qui déclenche l'intervention du fonds.

Le fait de réserver la moitié du fonds international exclusivement aux dommages transfrontières témoigne de ce que le montant de DTS 300 millions correspondant à la première tranche est notablement inférieur à celui que de nombreux pays auraient souhaité. Afin de fournir aux Parties contractantes une incitation à majorer cette première tranche, l'article XI.2 écarte la réserve pour les dommages transfrontières si l'État où se trouve l'installation assure la disponibilité d'un montant au moins égal à DTS 600 millions pour la première tranche. Une première tranche d'un tel montant associée à la deuxième tranche constituée par le fonds international, permettrait de disposer de presque DTS 1 milliard pour la réparation des dommages nucléaires.

L'article XII.2 reconnaît le droit d'une Partie contractante d'établir une troisième tranche de réparation en plus de la première et de la deuxième. Sous réserve d'une exception mineure, la Convention sur la réparation est muette sur la répartition de cette troisième tranche²².

Définition du dommage nucléaire

La Convention sur la réparation améliore la définition du dommage nucléaire en déterminant explicitement les types de dommages qui sont considérés comme des dommages nucléaires²³. L'article I.1(k) est identique à la définition du dommage nucléaire donnée à l'article I.1(k) de la Convention de Vienne révisée, qui améliore la définition figurant à l'article I.1(k) de la Convention de Vienne en vigueur. La Convention de Paris ne fait pas référence au dommage nucléaire, mais comporte une notion analogue par le biais de la définition d'un accident nucléaire dans l'article 1(a) et par la définition à l'article 3(a) des dommages dont l'exploitant est responsable. En plus des dommages aux personnes et aux biens, la définition améliorée cerne cinq catégories de dommages ayant trait à la dégradation de l'environnement²⁴, aux mesures préventives²⁵, et les dommages immatériels²⁶, qui

-
22. L'article XII.2 stipule qu'une Partie contractante ne peut pas invoquer l'absence de réciprocité comme motif pour exclure un dommage de l'indemnisation en vertu de cette troisième tranche, si ce dommage a été subi dans une autre Partie contractante n'ayant pas d'installation nucléaire sur son territoire.
 23. L'article I(f) définit le dommage nucléaire comme incluant : (i) tout décès ou dommage aux personnes ; (ii) 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 : (iii) tout dommage immatériel résultant d'une perte ou d'un dommage visé aux alinéas (i) ou (ii), 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 ; (iv) 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 l'alinéa ii) ; (v) tout manque à gagner 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 l'alinéa (ii) ; (vi) le coût des mesures préventives et toute autre perte ou tout autre dommage causé par de telles mesures ; et (vii) 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. Cette définition stipule clairement que le dommage relevant de ces catégories, à l'exception des mesures préventives, doit être causé par l'émission de rayonnements ionisants.
 24. Les alinéas (iv) et (v) de la définition du dommage nucléaire se rapportent au dommage résultant de la dégradation de l'environnement. La Convention sur la réparation ne définit pas la dégradation de l'environnement. L'article I(g) définit bien les mesures de restauration comme étant des mesures raisonnables qui visent à restaurer ou à rétablir des éléments endommagés ou détruits de l'environnement,

doivent être traités comme des dommages nucléaires. La définition stipule clairement qu'il appartient au droit national de déterminer la mesure dans laquelle ces catégories supplémentaires sont couvertes.

La Convention sur la réparation donne également de l'accident nucléaire²⁷ une définition révisée afin de préciser qu'en l'absence d'une émission effective de rayonnements ionisants, des mesures préventives ne peuvent être prises que pour faire face à une menace grave et imminente d'émission de rayonnements ionisants qui pourrait causer d'autres types de dommages nucléaires. L'utilisation de l'expression « grave et imminente » précise que les mesures préventives ne peuvent pas être prises sur la base de l'hypothèse que des rayonnements ionisants pourraient être émis et que certains dommages pourraient être causés. Il faut plutôt une base crédible pour considérer qu'une émission de rayonnements ionisants s'accompagnant de conséquences graves est imminente et risque de se produire dans un très proche avenir.

La Convention sur la réparation stipule explicitement que les mesures préventives et les mesures de restauration relatives à la dégradation de l'environnement doivent être raisonnables. L'importance accordée au caractère raisonnable de ces mesures est confirmée par l'introduction d'une définition des mesures raisonnables²⁸. Cette définition précise qu'il incombe au tribunal compétent de déterminer si une mesure est raisonnable aux termes de son droit national, compte tenu de tous les facteurs pertinents.

Jurisdiction exclusive

L'article XIII de la Convention sur la réparation réaffirme le principe fondamental du droit de la responsabilité nucléaire selon lequel les tribunaux de la Partie contractante sur le territoire de laquelle l'accident nucléaire survient ou les tribunaux de l'État où se trouve l'installation, lorsque l'accident ne

ou à introduire, lorsque cela est raisonnable, l'équivalent de ces éléments dans l'environnement. L'article I(g) exige que ces mesures soient approuvées par les autorités compétentes de l'État où ces mesures sont prises et que ces dernières le soient par une personne habilitée à prendre de telles mesures par le droit de l'État où les mesures sont prises.

25. L'alinéa (vi) de la définition du dommage nucléaire se rapporte aux mesures préventives. L'article I(h) définit les mesures préventives comme signifiant les mesures raisonnables prises par quiconque après qu'un accident nucléaire est survenu pour prévenir ou réduire au minimum d'autres dommages nucléaires. Ces mesures ne sont prises que sous réserve de l'approbation des autorités compétentes si celle-ci est requise par le droit de l'État où les mesures sont prises.
26. Les alinéas (iii) et (vii) de la définition du dommage nucléaire se rapportent au dommage immatériel.
27. L'article I(i) définit l'accident nucléaire comme signifiant tout fait ou succession de faits de même origine qui cause un dommage nucléaire ou, mais seulement en ce qui concerne les mesures préventives, crée une menace grave et imminente de dommage de cette nature. L'article I(i) est identique à la définition figurant à l'article I.1(1) de la Convention de Vienne révisée, qui améliore la définition donnée dans l'article I.1(1) de la Convention de Vienne en vigueur par l'adjonction de la clause finale relative aux mesures préventives. Cette amélioration est nécessaire pour permettre aux mesures préventives d'entrer dans la catégorie des dommages nucléaires au cas où il n'y aurait pas d'émission de rayonnements ionisants mais où il existerait une menace grave et imminente d'une telle émission. Voir également l'article 1(a)(i) de la Convention de Paris.
28. L'article I(l) définit les mesures raisonnables comme signifiant les mesures qui sont considérées comme appropriées et proportionnées en vertu du droit du tribunal compétent eu égard à toutes les circonstances, par exemple : (i) la nature et l'ampleur du dommage subi ou, dans le cas des mesures préventives, la nature et l'ampleur du risque d'un tel dommage ; (ii) la probabilité, au moment où elles sont prises, que ces mesures soient efficaces ; (iii) les connaissances scientifiques et techniques pertinentes.

survient pas sur le territoire d'une Partie contractante, sont seuls compétents pour statuer sur les actions visant un accident nucléaire²⁹. L'article XIII constitue, en fait, le principal mécanisme de rattachement dans la Convention sur la réparation, car il engage toutes les Parties contractantes à reconnaître la compétence juridictionnelle des tribunaux d'autres Parties contractantes et stipule que seuls les tribunaux d'une Partie contractante auront la compétence juridictionnelle pour statuer sur les actions visant un accident nucléaire³⁰.

L'article XIII représente une amélioration des dispositions en matière de compétence juridictionnelle figurant dans la Convention de Paris et dans la Convention de Vienne en vigueur en prenant acte de l'évolution récente du droit de la mer et en reconnaissant les préoccupations des États côtiers concernant les transports maritimes de matières nucléaires. En particulier, il stipule que les tribunaux d'une Partie contractante jouiront d'une compétence juridictionnelle exclusive pour connaître des actions concernant les dommages nucléaires résultant d'un accident nucléaire survenu dans sa ZEE³¹. L'article XIII précise que la compétence juridictionnelle sur la ZEE ne s'applique qu'aux fins de la Convention sur la réparation et ne vise que le jugement dans les actions en réparation de dommages nucléaires. L'article XIII ne crée aucun droit ni obligation concernant des transports effectifs.

Bien que l'article XIII confère la compétence juridictionnelle pour connaître des actions concernant un accident nucléaire à la Partie contractante dans la ZEE de laquelle l'accident est survenu, la responsabilité de l'exploitant est déterminée par le droit national de l'État où se trouve l'installation³². Étant donné que la ZEE ne fait pas partie du territoire d'un État côtier, une Partie contractante ne peut pas subordonner le transit à travers sa ZEE à l'acceptation d'un montant de responsabilité plus élevé³³.

L'article XIII a été introduit dans le corps principal de la Convention sur la réparation afin d'indiquer clairement que cet article s'applique à toutes les Parties contractantes et qu'il a le pas sur les dispositions juridictionnelles similaires figurant dans la Convention de Paris et dans celle de Vienne³⁴. La probabilité d'une attribution différente de la compétence juridictionnelle est très faible et

-
29. L'article XIII correspond à l'article XI de la Convention de Vienne et à l'article 13 de la Convention de Paris.
 30. L'article XIII énonce également les règles applicables à l'exécution des jugements. Ces règles correspondent à celles énoncées à l'article XII de la Convention de Vienne et à l'article 13 de la Convention de Paris.
 31. L'article XIII stipule que si l'exercice par une Partie contractante de sa compétence juridictionnelle concernant des dommages nucléaires résultant d'un accident nucléaire survenu dans sa ZEE est incompatible avec ses obligations en vertu de la Convention de Paris ou de la Convention de Vienne par rapport à un État qui n'est pas Partie contractante à la Convention sur la réparation, la compétence juridictionnelle est déterminée comme si l'accident nucléaire était survenu en dehors du territoire ou de la ZEE de toute Partie contractante.
 32. L'article 7(d) de la Convention de Paris, l'article V de la Convention de Vienne et l'article 6.1 de l'Annexe stipulent que le montant maximal de la responsabilité de l'exploitant est régi par le droit national de l'État où se trouve l'installation.
 33. Voir l'article 7(e) de la Convention de Paris et l'article 6.2 de l'Annexe, qui prévoient la possibilité d'un montant plus élevé de responsabilité dans le cas d'un transit à travers le territoire d'une Partie contractante.
 34. La Convention de Vienne sur le droit des traités règle cette question à l'article 30 visant l'application de traités successifs portant sur la même matière. Les règles contenues dans l'article 30 précisent qu'une Partie contractante sera liée par les dispositions en matière de compétences juridictionnelles de la

ne peut se produire que dans le cas où un accident nucléaire survient sur le territoire ou dans la ZEE d'une Partie contractante en cours de transport de matières nucléaires. Le fait d'accorder la prééminence aux dispositions de la Convention sur la réparation en pareil cas garantit que la compétence juridictionnelle sera conférée à la Partie contractante la plus touchée par un accident nucléaire, à savoir le pays où l'accident est survenu.

Champ d'application

L'article II.2 limite le champ d'application de la Convention sur la réparation aux accidents nucléaires impliquant des installations nucléaires à usage pacifique. La Convention sur la réparation n'établit pas de droits ni d'obligations en ce qui concerne les installations militaires.

L'article XV précise que la Convention sur la réparation ne se rapporte qu'à la responsabilité civile. Elle n'affecte pas les éventuels droits et obligations d'une Partie contractante en vertu des règles générales du droit international public³⁵.

L'article III.2(a) stipule que le montant de la première tranche sera réparti de façon équitable, sans discrimination fondée sur la nationalité, le domicile ou la résidence³⁶. L'article III.2(a) permet toutefois d'exclure un dommage nucléaire subi dans un État non-contractant de l'indemnisation assurée à l'aide de cette première tranche³⁷. Un État Partie à la Convention de Paris ou un État Partie à la Convention de Vienne, qui n'est pas une Partie contractante, ne peut pas être exclu dans la mesure où une telle exclusion serait incompatible avec les obligations contractuelles de l'État où se trouve l'installation en vertu de la Convention de Paris ou de la Convention de Vienne.

L'article III.2(b) stipule que le montant correspondant à la deuxième tranche sera réparti de façon équitable, sans discrimination fondée sur la nationalité, le domicile ou la résidence, sous réserve des conditions énoncées à l'article V relatif à la portée géographique des dommages nucléaires couverts par la deuxième tranche³⁸. En l'espèce, le dommage nucléaire doit avoir été subi (1) sur le territoire d'une Partie contractante, (2) dans la ZEE d'une Partie contractante ou au-dessus, ou sur le plateau continental d'une Partie contractante à l'occasion de l'exploitation ou de la prospection de ressources naturelles s'y trouvant, ou (3) (a) dans les zones maritimes situées au-delà de la mer territoriale de tout pays ou au-dessus, et (b)(i) par un ressortissant d'une Partie contractante ou (ii) à bord d'un navire ou par un navire battant pavillon d'une Partie contractante, ou à bord d'un aéronef immatriculé sur le territoire d'une Partie contractante, ou dans ou par une île artificielle, une installation ou une construction sous la juridiction d'une Partie contractante.

Convention sur la réparation plutôt que par les dispositions correspondantes de la Convention de Vienne ou de la Convention de Paris.

35. L'article XV correspond à l'article XVIII de la Convention de Vienne.

36. L'article III.2(a) correspond à l'article XIII de la Convention de Vienne et à l'article 14 de la Convention de Paris.

37. L'article III.2(a) stipule que le droit de l'État où se trouve l'installation peut éventuellement déterminer la mesure dans laquelle le dommage nucléaire subi dans un État non-contractant est exclu.

38. L'article III.2(b) reconnaît également le fait que l'article XI.1(b) réserve une fraction du montant de la deuxième tranche exclusivement aux dommages transfrontières, si l'État où se trouve l'installation établit pour la première tranche un montant inférieur à DTS 600 millions.

Annexe

L'article II.3 précise que l'Annexe fait partie intégrante de la Convention sur la réparation. Les dispositions de l'Annexe ne s'appliquent toutefois qu'aux Parties contractantes qui adhèrent à la Convention en qualité d'États visés par l'Annexe.

L'introduction à l'Annexe impose à une Partie contractante, qui n'est Partie ni à la Convention de Paris ni à la Convention de Vienne de s'assurer que son droit national est conforme aux dispositions de l'Annexe. Cette introduction permet d'incorporer les dispositions de l'Annexe directement dans le droit national d'une Partie contractante en tant qu'obligations contractuelles directement applicables, dans la mesure où une Partie contractante reconnaît cette notion. Elle stipule aussi qu'une Partie contractante n'ayant pas d'installation nucléaire sur son territoire n'est tenue d'avoir dans son droit national que les dispositions qui lui sont nécessaires pour donner effet à ses obligations au titre de la Convention sur la réparation.

L'article 1 de l'Annexe énonce certaines définitions à utiliser dans l'application des dispositions de l'Annexe³⁹. Les définitions figurant dans l'article I de la Convention sur la réparation s'appliquent également à l'Annexe⁴⁰.

L'article 2 de l'Annexe est la clause des droits acquis. L'article 2.1 considère que les dispositions des articles 3, 4, 5 et 7 de l'Annexe sont respectées dès lors que certaines conditions ont été remplies le 1^{er} janvier 1995 et continuent de l'être en ce qui concerne les accidents nucléaires mettant en jeu certaines installations nucléaires spécifiées⁴¹. D'une façon générale, ces conditions sont les suivantes : (1) une responsabilité objective s'applique au cas où des dommages nucléaires notables sont subis hors du site où un accident nucléaire est survenu ; (2) toutes les personnes autres que l'exploitant responsable sont indemnisées de toute responsabilité juridique éventuelle qu'elles pourraient encourir ; et (3) la somme disponible pour la réparation d'un dommage nucléaire ne peut

39. Ces définitions sont identiques aux définitions correspondantes de l'article I de la Convention de Vienne.

40. Les définitions énoncées dans l'article I s'appliquent à toutes les dispositions de la Convention sur la réparation, y compris à l'Annexe. Les définitions du dommage nucléaire et de l'accident nucléaire données dans l'article I sont les mêmes que les définitions correspondantes figurant dans la Convention de Vienne révisée et représentent une amélioration de ces définitions contenues dans la Convention de Vienne en vigueur. Les définitions de l'article I s'appliquent à toutes les Parties contractantes qu'il s'agisse d'États Parties à la Convention de Paris, d'États Parties à la Convention de Vienne ou d'États visés par l'Annexe. Ainsi, les définitions améliorées du dommage nucléaire et de l'accident nucléaire doivent être appliquées par toutes les Parties contractantes, y compris les États Parties à la Convention de Paris et les États Parties à la Convention de Vienne en vigueur.

41. L'article 2.3 définit les installations nucléaires aux fins de l'application de la clause des droits acquis. Sont inclus les réacteurs nucléaires civils et les installations civiles de traitement, de retraitement ou d'entreposage du combustible nucléaire irradié ou des déchets radioactifs résultant du retraitement du combustible irradié ou contenant des éléments transuraniens.

Afin de donner droit à l'utilisation de la clause des droits acquis, ces conditions doivent être remplies par le droit national qui s'applique sur le territoire d'une Partie contractante. Il n'est pas obligatoire que ces conditions soient remplies par le droit national qui s'applique aux accidents nucléaires en dehors du territoire d'une Partie contractante. Dans la mesure où ces conditions ne sont pas remplies par le droit national qui s'applique à un accident nucléaire survenu en dehors du territoire d'une Partie contractante (par exemple, un accident nucléaire survenu dans sa ZEE), l'article 2.4 stipule que les dispositions des articles 3 à 11 de l'Annexe s'appliquent et l'emportent sur toute disposition incompatible d'un tel droit national.

être inférieure à DTS 1 milliard pour un accident nucléaire survenu dans une centrale nucléaire civile, et à DTS 300 millions pour un accident nucléaire survenu dans toute autre installation nucléaire.

Bien que la clause des droits acquis ne se réfère pas spécifiquement aux États-Unis, c'est le seul pays à remplir les conditions énoncées à l'article 2.1 au 1^{er} janvier 1995 et donc le seul pays qui peut se prévaloir de la clause des droits acquis pour prétendre à la qualité d'État visé par l'Annexe. En outre, étant donné que les conditions figurant dans la clause des droits acquis ne s'appliquent qu'à un pays qui fait usage de cette clause pour entrer dans la catégorie des États visés par l'Annexe, ces conditions ne s'appliquent à aucun État visé par l'Annexe autre que les États-Unis.

Dans leur majeure partie, les dispositions des articles 3 à 11 de l'Annexe touchant aux questions de fond reprennent les dispositions comparables figurant dans la Convention de Vienne et dans la Convention de Paris. Dans la mesure où cela est possible dans la pratique, les articles 3 à 11 unifient les dispositions qui se recoupent dans les Conventions de Vienne et de Paris et explicitent les prescriptions essentielles du droit national de la responsabilité nucléaire d'une façon simplifiée et améliorée.

L'article 3 de l'Annexe énonce les prescriptions relatives à la responsabilité de l'exploitant⁴². En particulier, il impose aux États visés par l'Annexe deux des principes fondamentaux du droit de la responsabilité nucléaire, à savoir la canalisation juridique et la responsabilité objective.

La canalisation de la responsabilité juridique sur la seule personne de l'exploitant est établie par l'article 3.1, qui rend l'exploitant exclusivement responsable des dommages nucléaires, et l'article 3.9 qui stipule que le droit à réparation d'un dommage nucléaire ne peut être exercé que contre l'exploitant responsable. L'article 3.9 précise qu'aucune personne autre que l'exploitant, qui est exclusivement responsable aux termes de l'article 3.1, ne peut être tenue juridiquement responsable d'un dommage nucléaire. Il n'est pas besoin de dispositions supplémentaires pour établir la responsabilité juridique exclusive de l'exploitant en ce qui concerne les dommages nucléaires, ni pour faire en sorte qu'aucune action en justice puisse être intentée contre une autre personne, en particulier une personne qui a fourni des services, des matières ou des équipements en liaison avec la planification, la construction, la modification, la maintenance, la réparation ou l'exploitation d'une installation nucléaire.

L'article 3.3 stipule que la responsabilité de l'exploitant est objective. En d'autres termes, un exploitant est responsable, indépendamment de toute faute, des dommages nucléaires résultant d'un accident nucléaire mettant en jeu une installation nucléaire de l'exploitant. Il est seulement nécessaire de démontrer que le dommage nucléaire est causé par l'accident nucléaire.

42. L'article 3 de l'Annexe est fondé sur les articles II et IV de la Convention de Vienne et les articles 3, 4, 6 et 9 de la Convention de Paris. L'article 3.1 correspond à l'article II.1 de la Convention de Vienne ; voir également, l'article 3(a) et (b) de la Convention de Paris. L'article 3.2 correspond à l'article II.2 de la Convention de Vienne ; voir également, l'article 4(d) de la Convention de Paris. L'article 3.3 correspond à l'article IV.1 de la Convention de Vienne ; voir également, les articles 3 et 4 de la Convention de Paris. L'article 3.4 correspond à l'article IV.4 de la Convention de Vienne ; voir également, l'article 3(b) de la Convention de Paris. L'article 3.5 correspond à l'article IV.3(a) et (b) de la Convention de Vienne ; voir également, l'article 9 de la Convention de Paris. L'article 3.6 correspond à l'article IV.2 de la Convention de Vienne ; voir également, l'article 6(c)(i)(1) de la Convention de Paris. L'article 3.7(a) et (b) correspond à l'article 3(a)(ii)(1) et (2) de la Convention de Paris ; voir également, l'article IV.5 de la Convention de Vienne. L'article 3.7(c) correspond à l'article IV.6 de la Convention de Vienne. L'article 3.8 correspond à l'article IV.7 de la Convention de Vienne. L'article 3.9 correspond à l'article 6(a) de la Convention de Paris ; voir également, l'article II.5 et II.7 de la Convention de Vienne. L'article 3.10 correspond à l'article 6(c)(ii) de la Convention de Paris.

L'article 4 de l'Annexe fixe à DTS 300 millions le montant minimal auquel un État visé par l'Annexe peut limiter la responsabilité d'un exploitant⁴³. L'article 4.2 prévoit la possibilité d'un système à deux tranches dans lequel un État visé par l'Annexe peut limiter la responsabilité d'un exploitant à un montant qui n'est pas inférieur à DTS 150 millions, à condition de mettre des fonds publics à disposition pour couvrir la différence entre DTS 300 millions et la limite de la responsabilité de l'exploitant⁴⁴.

L'article 4 spécifie explicitement que la prescription de DTS 300 millions est formulée « sous réserve de l'alinéa 1 (a)(ii) de l'article III ». L'article III.1(a)(ii) établit la règle transitoire relative à la Convention sur la réparation quant à la date à laquelle une Partie contractante doit s'assurer de la disponibilité d'au moins DTS 300 millions pour la réparation des dommages nucléaires. Ainsi, un État visé par l'Annexe peut limiter la responsabilité d'un exploitant en vertu de l'article 4 à un montant qui n'est pas inférieur à DTS 150 millions pendant la période antérieure au 29 septembre 2007, sans avoir à rendre des fonds publics disponibles pour couvrir la différence entre DTS 300 millions et la limite de responsabilité de l'exploitant⁴⁵.

L'article 5 de l'Annexe établit les prescriptions relatives à la garantie financière destinée à couvrir la responsabilité d'un exploitant et l'obligation d'un État visé par l'Annexe de satisfaire les demandes en réparation si la garantie financière est insuffisante pour couvrir les demandes à concurrence de la limite de responsabilité fixée conformément à l'article 4 de l'Annexe⁴⁶. L'article 5 précise que si un État visé par l'Annexe impose une responsabilité illimitée à un exploitant, il peut limiter la garantie financière requise à DTS 300 millions, et ce faisant limiter son obligation de satisfaire les demandes en réparation pour lesquelles la garantie financière est insuffisante⁴⁷.

L'article 6 de l'Annexe énonce certaines règles concernant le fonctionnement de l'Annexe eu égard au transport de matières nucléaires⁴⁸. L'article 6.1 stipule que la responsabilité de l'exploitant en cas d'accident nucléaire survenant pendant le transport de matières nucléaires est déterminée par le droit national de l'État où se trouve l'installation. L'article 6.2 prévoit qu'une Partie contractante peut

-
43. L'article 4 s'écarte sensiblement des dispositions comparables de l'article V de la Convention de Vienne en vigueur et de l'article 7 de la Convention de Paris en ce qui concerne le montant minimal auquel un pays peut limiter la responsabilité d'un exploitant. Le montant d'au moins DTS 300 millions établi par l'article 4 est identique au montant fixé par l'article V de la Convention de Vienne révisée, mais il prendra effet plus tôt.
 44. L'article V de la Convention de Vienne révisée prévoit un système analogue à deux tranches.
 45. Les dispositions de l'article III de la Convention sur la réparation s'appliquent à toutes les Parties contractantes. Ainsi, toutes les Parties contractantes doivent assurer la disponibilité de DTS 150 millions pour la réparation des dommages nucléaires au cours de la période allant jusqu'au 29 septembre 2007, et de DTS 300 millions après cette date. Cette obligation n'affecte pas la possibilité de fixer des limites inférieures à la responsabilité d'un exploitant en vertu de la Convention de Paris, de la Convention de Vienne en vigueur ou de la Convention de Vienne révisée.
 46. L'article 5 correspond à l'article VII de la Convention de Vienne ; voir également, l'article 10 de la Convention de Paris.
 47. Le traitement d'un État visé par l'Annexe, qui impose une responsabilité illimitée à ses exploitants, est le même que celui d'un État Partie à la Convention de Vienne révisée aux termes de l'article VII.1(a) de la Convention de Vienne révisée.
 48. L'article 6 correspond à l'article 7(d), (e) et (f) de la Convention de Paris. L'article V de la Convention de Vienne prévoit que la responsabilité de l'exploitant est déterminée par le droit national de l'État où se trouve l'installation, mais la Convention de Vienne ne comporte pas de dispositions comparables à l'article 7(e) et (f) de la Convention de Paris.

subordonner le transit par son territoire à la condition de l'acceptation d'une limite de responsabilité plus élevée⁴⁹. Une Partie contractante ne peut pas imposer une limite de responsabilité supérieure à celle qu'elle impose aux exploitants situés sur son territoire. L'article 6.3 précise que la restriction figurant dans l'article 6.2 ne s'applique pas au transport par mer impliquant un droit de refuge ou un droit de passage inoffensif, ou au transport par air, lorsqu'il existe un droit de survol du territoire d'une Partie contractante aux termes d'un accord ou en vertu du droit international.

L'article 7 de l'Annexe vise les accidents nucléaires engageant la responsabilité de plusieurs exploitants⁵⁰.

L'article 7 précise que le fait que plusieurs exploitants soient en cause n'a pas pour effet d'accroître le montant des fonds publics qu'une Partie contractante est tenue de mettre à disposition en vertu de l'article 4 de l'Annexe.

L'article 8 de l'Annexe traite de plusieurs questions liées à la réparation en vertu du droit national. L'article 8.1 prévoit que le montant de réparation est déterminé sans égard aux intérêts ou dépens⁵¹. L'article 8.2 établit la règle selon laquelle la réparation des dommages transfrontières doit être assurée sous une forme librement transférable entre Parties contractantes⁵². L'article 8.3 indique que le droit national détermine la relation entre la réparation en vertu de la Convention sur la réparation et l'indemnisation en vertu d'un régime national ou public d'assurance maladie, d'assurance sociale, de sécurité sociale, d'assurance des accidents du travail ou des maladies professionnelles⁵³.

L'article 9 de l'Annexe limite la durée pendant laquelle un exploitant est responsable⁵⁴. D'une façon générale, la période de responsabilité est de dix ans à compter de la date de l'accident nucléaire. Une Partie contractante peut fixer une durée plus longue dans la mesure où la responsabilité de l'exploitant est couverte par une assurance ou une autre garantie financière, ou par des fonds publics pendant une période plus longue. Si une Partie contractante établit une période plus longue, son droit national doit comporter des dispositions concernant le traitement équitable et dans des délais raisonnables des demandes en réparation du fait de décès ou de dommages aux personnes présentées dans les dix ans suivant la date de l'accident nucléaire. L'article 9 permet également à une Partie contractante de limiter davantage ce délai en exigeant de la victime qu'elle intente une action en réparation du dommage nucléaire dans les trois années à compter de la date à laquelle elle a eu ou aurait dû avoir connaissance du dommage et de sa cause.

49. Cette disposition ne s'applique qu'au transit par le territoire d'une Partie contractante et donc elle ne s'applique pas au transit par sa ZEE.

50. L'article 7 correspond à l'article VII de la Convention de Vienne révisée. Voir également, l'article II.3 de la Convention de Vienne en vigueur et l'article 5 de la Convention de Paris.

51. L'article 8.1 correspond à l'article V.2 de la Convention de Vienne en vigueur, à l'article VA.1 de la Convention de Vienne révisée et à l'article 7(g) de la Convention de Paris.

52. L'article 8.2 correspond à l'article 12 de la Convention de Paris. Voir également, l'article V.4 de la Convention de Vienne en vigueur et l'article VA.2 de la Convention de Vienne révisée.

53. L'article 8.3 correspond à l'article IX.1 de la Convention de Vienne et à l'article 6(h) de la Convention de Paris.

54. L'article 9 de l'Annexe correspond à l'article VI de la Convention de Vienne en vigueur et à l'article 8 de la Convention de Paris. Voir également, l'article VI de la Convention de Vienne révisée.

L'article 10 de l'Annexe précise que le droit national peut prévoir qu'un exploitant n'a un droit de recours contre un fournisseur ou une autre personne que dans certaines conditions définies⁵⁵. En l'espèce, un exploitant ne peut se voir accorder un droit de recours que si une disposition d'un contrat écrit prévoit explicitement un tel droit ou si l'accident nucléaire résulte d'un acte ou d'une omission procédant de l'intention de causer un dommage.

L'article 11 de l'Annexe stipule que le droit national régit la nature, la forme, l'étendue et la répartition équitable de la réparation, sous réserve des dispositions explicites de la Convention sur la réparation⁵⁶.

55. L'article 10 correspond à l'article X de la Convention de Vienne et à l'article 6(f) de la Convention de Paris.

56. L'article 11 correspond à l'article VIII de la Convention de Vienne et à l'article 11 de la Convention de Paris.

La Convention commune sur la sûreté de la gestion du combustible usé et sur la sûreté de la gestion des déchets radioactifs

par Wolfram Tonhauser et Odette Jankowitsch-Prevor*

I. Introduction

La Convention commune sur la sûreté de la gestion du combustible usé et sur la sûreté de la gestion des déchets radioactifs (Convention commune) a été adoptée par 84 États le 5 septembre 1997, après deux ans de travaux préparatoires, à une Conférence diplomatique convoquée à Vienne par l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA¹).

La Convention commune a été ouverte à la signature le 29 septembre 1997 au moment de la 41^{ème} session de la Conférence générale de l'AIEA. Une semaine après avoir été ouverte à la signature, la convention avait été signée par 23 États.

La convention entrera en vigueur le 90^{ème} jour après le dépôt auprès de l'AIEA du 25^{ème} instrument de ratification, sous réserve qu'un tel instrument ait été déposé par 15 États possédant chacun une centrale électronucléaire en service.

II. La Convention commune (description sommaire)

La convention réunit deux sujets distincts, la sûreté du combustible usé et la sûreté de la gestion des déchets radioactifs, dans un cadre « commun » qui constitue son originalité essentielle.

Il y a un Préambule commun et un chapitre premier commun intitulé « Objectifs, définitions et champ d'application », qui expose les deux sujets distincts, les chapitres 2 et 3 contiennent des séries parallèles de prescriptions sous les titres « Sûreté de la gestion du combustible usé » et « Sûreté de la gestion des déchets radioactifs » ; le chapitre 4, intitulé « Dispositions générales de sûreté », contient les prescriptions qui s'appliquent également à la sûreté de la gestion du combustible usé et à la sûreté de la gestion des déchets radioactifs ; le chapitre 5, intitulé « Dispositions diverses » traite du mouvement transfrontière du combustible usé et des déchets radioactifs, et, séparément des

* Ce document a été publié dans le *Bulletin de droit nucléaire* n° 60 (1997). M. Wolfram Tonhauser est Chef de la Section du droit nucléaire et du droit des traités de l'AIEA et a assuré la fonction de Secrétaire scientifique du Groupe d'experts sur la Convention commune. Mme Odette Jankowitsch-Prevor est ancienne Chef de la Section des affaires intéressant les gouvernements et des affaires inter-organisations à la Division des relations extérieures de l'AIEA et, avant cette affectation, elle a, comme juriste hors classe à l'AIEA, rempli les fonctions de Secrétaire scientifique du Groupe d'experts sur la Convention commune. Les vues exprimées dans le présent article sont celles des auteurs et ne représentent pas nécessairement celles de l'AIEA.

1. Le texte de la Convention commune et les comptes rendus analytiques des séances plénières sont contenus dans le document de l'AIEA GOV/INF/821-GC(41)/INF/12.

engagements juridiques relatifs aux sources scellées retirées du service. Enfin, les chapitres 6 et 7, « Réunions des Parties contractantes » et « Clauses finales », considèrent à nouveau comme un tout la gestion du combustible usé et des déchets radioactifs.

Le Préambule

Le préambule, présenté quasiment sous la forme d'une résolution, se compose d'éléments explicatifs concernant certaines dispositions du texte de la convention, éléments qui ne pouvaient pas, faute de consensus, figurer dans le corps du texte en tant qu'obligations, de références à un grand nombre d'autres instruments à caractère obligatoire ou non obligatoire concernant la sûreté nucléaire et adoptés sous les auspices de l'AIEA, et enfin, pour manifester un consensus en matière d'environnement, d'une référence au programme Action 21 ainsi qu'à la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination (Convention de Bâle).

Il y a lieu de mentionner particulièrement les paragraphes (i) (ii), (iii) et (vii) du Préambule qui expliquent brièvement pourquoi la structure commune de la convention a été adoptée, les paragraphes (ix) et (x) sur la coopération technique qui étaient présentés à l'origine comme des obligations dans le texte de la convention, et le paragraphe (xi), tentative pour combiner l'idée que les déchets devraient être stockés définitivement dans l'État où ils ont été produits avec la possibilité d'établir, ou même l'encouragement à établir des dépôts régionaux ou internationaux s'il y avait pour cela des raisons suffisantes du point de vue de la sûreté et de l'efficacité. L'idée d'une participation du public au processus du choix du site, elle aussi, apparaît seulement dans un paragraphe du Préambule.

Objectifs, définitions et champ d'application

Après les principes généraux énumérés dans le Préambule, la convention définit à l'article premier trois grands « objectifs » (i) l'objectif de sûreté nucléaire générale ; (ii) l'objectif de radioprotection ; et (iii) l'objectif de sûreté technique².

L'article 3, « Champ d'application », vise principalement des activités plutôt que des substances particulières.

En vertu de cet article, la convention s'applique avec certaines restrictions : (i) à la sûreté de la gestion du combustible usé, définie comme « toutes les activités qui ont trait à la manutention ou à l'entreposage du combustible usé, à l'exclusion du transport de l'extérieur d'un site » ; (ii) à la sûreté de la gestion des déchets radioactifs, définie comme « toutes les activités, y compris les activités de déclasserment, qui ont trait à la manutention, au prétraitement, au traitement, au conditionnement, à l'entreposage ou au stockage définitif des déchets radioactifs, à l'exclusion du transport à l'extérieur d'un site » ; (iii) à la sûreté de la gestion du combustible usé ou des déchets radioactifs résultant de programmes militaires ou de défense (si et quand ces matières sont transférées définitivement à des programmes exclusivement civils et gérées dans le cadre de ces programmes, ou lorsqu'elles ont été déclarées comme combustible usé ou déchets radioactifs aux fins de la convention par la Partie contractante) et, par une disposition distincte, à des matières spécifiées, à savoir ; (iv) aux rejets d'effluents, définis comme « émissions dans l'environnement de matières radioactives liquides ou

2. La Convention à cet égard suit strictement l'article premier de la Convention sur la sûreté nucléaire (pour plus de détails, on se reportera donc à l'article d'Odette Jankowitch sur la Convention sur la sûreté nucléaire, *Bulletin de droit nucléaire* n° 54 (1994).

gazeuses en tant que pratiques légitimes au cours de l'exploitation normale d'installations nucléaires réglementées. Ces émissions sont programmées et contrôlées dans les limites autorisées par l'organisme de réglementation ».

Obligations

Les obligations qui incombent aux Parties contractantes sont principalement de deux types.

Les premières sont les obligations générales de moyen figurant dans les chapitres 2, 3 et 4, qui se fondent dans une large mesure sur des dispositions modifiées de la Convention sur la sûreté nucléaire et sur les principes contenus dans le document de l'AIEA Collections Sécurité n° 111-F, « Principes de la gestion des déchets radioactifs ». En vertu de ces obligations, les Parties contractantes sont tenues de prendre les mesures législatives, réglementaires et administratives appropriées pour pourvoir à la sûreté de la gestion du combustible usé et des déchets radioactifs et pour faire en sorte que les individus, la société et l'environnement soient protégés de manière adéquate contre les risques radiologiques et autres, notamment en effectuant le choix du site, la conception et la construction des installations de manière appropriée, et en prenant des dispositions pour garantir la sûreté des installations à la fois pendant l'exploitation et après fermeture.

La deuxième série d'obligations, figurant au chapitre 6 de la convention, est de nature différente. Il s'agit du mécanisme de présentation et d'examen mutuel de rapports qui est directement exécutoire pour les Parties contractantes.

Clauses finales

Le chapitre 7 de la convention contient les clauses finales.

(a) Règlement des désaccords

La convention, compte tenu de l'existence du mécanisme d'examen mutuel des rapports, prévoit un simple mécanisme de consultation pour régler les désaccords. L'article 38 de la convention stipule que les Parties « tiennent des consultations dans le cadre d'une réunion des Parties contractantes en vue de régler les désaccords ». C'est seulement au cas où ces consultations s'avèreraient improductives qu'il est possible de recourir à des mécanismes de médiation, de conciliation et d'arbitrage.

(b) Réserves

La convention ne contient pas de dispositions relatives aux réserves ; faute d'une telle clause, il est entendu que si une Partie contractante décidait de faire une réserve formelle, le mécanisme prévu notamment à l'article 19 de la Convention de Vienne sur le droit des traités s'appliquerait.

(c) Signature, ratification, acceptation, approbation, adhésion

La convention est soumise à ratification, acceptation ou approbation par les États signataires ; après son entrée en vigueur, elle est ouverte à l'adhésion de tous les États. Comme dans la plupart des

instruments internationaux de date récente, l'article relatif à la signature, la ratification, l'acceptation, l'approbation et l'adhésion prévoit l'adhésion « d'organisations régionales à caractère d'intégration ou d'autre nature à condition que chacune de ces organisations soient constituées par des États souverains et ait compétence pour négocier, conclure et appliquer des accords internationaux portant sur des domaines couverts par la convention ». Il est fait allusion ici à l'Union européenne, qui peut revendiquer une certaine compétence concernant certaines questions réglées par la Convention commune, notamment les questions de radioprotection³.

(d) *Amendements*

Toujours compte tenu de la nature de la convention et de son mécanisme d'examen mutuel, on ne peut apporter d'amendement à la convention qu'en procédant selon les formes très précisément indiquées à l'article 41. Les amendements peuvent nécessiter la réunion d'une Conférence diplomatique et exiger la majorité des deux-tiers.

(e) *Dénonciation*

La convention est de durée illimitée. Toutefois, chaque Partie contractante a le droit de se retirer de la convention, sans fournir de raison, par une notification écrite adressée au dépositaire. La dénonciation prend effet un an (ou plus si nécessaire) après la date à laquelle le dépositaire reçoit la notification.

(f) *Secrétariat*

En vertu de l'article 37 de la convention, l'AIEA assure le Secrétariat des « réunions des Parties contractantes » dans le cadre du mécanisme d'examen mutuel. Les Parties contractantes peuvent aussi avoir besoin, pour ces réunions d'examen, d'autres services qui seront fournis soit par l'AIEA dans le cadre de son programme et de son budget ordinaire, soit en tant qu'activité à financement séparé.

En vertu de l'article 43, le Directeur général de l'AIEA est le Dépositaire de la convention.

III. Historique de la négociation

III.1 Le consensus initial

Lors de la préparation de la Convention sur la sûreté nucléaire, au début des années 90, plusieurs États ont défendu l'idée que toutes les questions de sûreté liées à la production d'énergie nucléaire, y compris celles liées à la gestion des déchets radioactifs, devraient être couvertes par la convention en question. Faute d'un consensus sur ce point, le champ d'application de cette convention a été limité à la sûreté des centrales électronucléaires civiles. Toutefois, le paragraphe ix) du Préambule affirme aussi « la nécessité d'entreprendre rapidement l'élaboration d'une convention internationale sur la sûreté de la gestion des déchets radioactifs dès que le processus d'élaboration des fondements de la sûreté de la gestion des déchets qui est en cours aura abouti à un large accord international⁴ ».

3. Voir notamment l'article 35 et suivants du Traité d'Euratom.

4. INFCIRC/449 AIEA, Collection juridique n° 16.

Cette phrase montrait bien que le travail d'élaboration d'un droit international en matière de sûreté nucléaire n'était pas achevé. En conséquence, en septembre 1994, la Conférence générale de l'Agence « [a invité] le Conseil des gouverneurs et le Directeur général ... a entreprendre la préparation d'une Convention sur la sûreté de la gestion des déchets ... ⁵ ». En vertu de cette résolution et après accord du Conseil des gouverneurs de décembre 1994, le Directeur général a convoqué une réunion d'experts des États membres, à composition non limitée en vue d'avoir des discussions préliminaires sur les concepts de base et sur le champ d'application possible d'une telle convention, et d'envisager des mécanismes et des procédures de travail pour sa préparation. Cette réunion s'est tenue au siège de l'Agence en février 1995, et le Secrétariat de l'AIEA a alors fourni aux participants une liste de documents de référence et une note sur les conventions et autres instruments qui pouvaient être consultés pour préparer un texte de convention. Cette réunion a modestement abouti à un « catalogue des questions soulevées » et à une demande tendant à ce que l'Agence, après accord du Conseil des gouverneurs, réunisse un groupe d'experts pour préparer une Convention sur la sûreté de la gestion des déchets radioactifs.

Le Conseil des gouverneurs de l'AIEA a, en mars 1995, approuvé la convocation de ce groupe d'experts, et adopté en même temps le document de la Collection Sécurité (dans la catégorie de Fondements de la sûreté) relatif au sujet considéré, qui est intitulé « Principes de gestion des déchets radioactifs ⁶ ». À partir du moment où l'on disposait ainsi d'un guide approuvé sur les meilleures pratiques dans ce domaine, la condition énoncée dans le Préambule de la Convention sur la sûreté nucléaire était remplie, et le groupe d'experts avait la voie libre pour commencer son travail.

La première réunion du Groupe qui s'est alors appelé officiellement le Groupe de juristes et de techniciens, ouvert à tous les États, chargé d'élaborer une Convention sur la sûreté de la gestion des déchets radioactifs, s'est tenue en juillet 1995, rassemblant plus d'une centaine de participants de 53 pays et des observateurs de quatre organisations internationales. La réunion a élu Président le professeur Alec Jean Baer, ancien Directeur général de l'Office fédéral suisse de l'énergie.

Compte tenu du large consensus auquel on venait de parvenir concernant les principales modalités, le langage et les mécanismes de mise en œuvre de la Convention sur la sûreté nucléaire, le travail sur le nouvel instrument envisagé semblait bien banalisé : on disposait déjà d'un modèle, et même le contenu technique ne faisait pas de doute et était généralement accepté. C'est pourquoi nul n'a été surpris qu'à la première réunion, le Groupe de juristes et de techniciens se mette rapidement d'accord et décide :

- que la Convention sur la sûreté nucléaire devrait être prise comme modèle pour la Convention sur la sûreté de la gestion des déchets radioactifs ; en particulier que celle-ci devrait aussi être une convention « incitative », terme créé lors de la négociation de la Convention sur la sûreté nucléaire ;
- qu'une Convention sur la sûreté de la gestion des déchets radioactifs devrait commencer d'être applicable là où la Convention sur la sûreté nucléaire cesse de l'être afin d'éviter qu'il y ait des domaines hors convention ;
- qu'il faudrait envisager d'inclure dans la convention la substance du Code de bonne pratique de l'AIEA sur le mouvement transfrontière international de déchets radioactifs.

Concernant les aspects techniques de la convention, il a été largement admis que le message général contenu dans le document de la Collection Sécurité n° 111-F adopté par le Conseil des

5. GC(XXXVIII)/RES/6.

6. « Principes de gestion des déchets radioactifs », AIEA, Collection Sécurité n° 111-F.

gouverneurs de l'AIEA en mars 1995 était propre à figurer dans la convention et que même un certain nombre de dispositions de sûreté contenues dans la Convention sur la sûreté nucléaire pouvaient être transformées dans la nouvelle convention, moyennant évidemment les adaptations et les modifications rédactionnelles nécessaires.

Enfin, le Groupe de juristes et de techniciens a estimé que la convention devrait s'appliquer à toute la gamme des déchets radioactifs décrits dans le document de la Collection Sécurité n° 111-F, à savoir les déchets radioactifs sous forme « liquide », « gazeuse » et « solide ».

III. 2 Le premier projet de texte

Compte tenu de ces conclusions, les concepts de base de la convention semblaient être clairement établis, et en conséquence, le Président du Groupe de juristes et de techniciens a été chargé de rédiger un premier projet de texte qui serait examiné à la réunion suivante – sans que l'on songe à demander leur positions nationales aux pays, ou des projets de contributions à d'autres experts.

Le Président a établi son premier projet de texte dans le courant de l'été 1995, en consultation avec, comme on dit, les « amis du Président », c'est-à-dire un petit Groupe d'experts (essentiellement des experts techniques) nationaux de la gestion des déchets radioactifs, et avec l'aide du secrétariat de l'AIEA.

De manière générale, tous les articles de la Convention sur la sûreté nucléaire sauf l'article 12 sur les « facteurs humains », et les « principes de gestion des déchets radioactifs » contenus dans le document de la Collection Sécurité n° 111-F, ont trouvé place moyennant les modifications nécessaires, dans le premier projet de convention.

Le premier projet du Président a reçu un large appui à la deuxième réunion du Groupe de juristes et de techniciens en décembre 1995, et a été considéré comme une très bonne base de discussion pour la suite. En conséquence, la deuxième et la troisième réunions du Groupe de juristes et de techniciens ont été essentiellement consacrées à un examen d'article par article de ce premier projet, et en l'espace d'une période relativement courte allant de juillet 1995 à avril 1996, le Groupe de juristes et de techniciens a pu arriver à un accord sur la plupart des dispositions de la convention relatives à la gestion des déchets radioactifs.

Ce consensus une fois réalisé, il semblait que les juristes et techniciens à partir de leur quatrième réunion, pourraient ne plus s'occuper que de perfectionner le projet de texte.

Toutefois, il a fallu ajouter des points qui avaient été laissés en suspens lors des trois premières réunions et qui allaient au-delà de ce à quoi le Groupe pensait à l'origine, c'est-à-dire une simple adaptation du contenu de la Convention sur la sûreté nucléaire et du document de l'AIEA Collection Sécurité n° 111-F. Tout le travail de négociation et de rédaction a porté sur ces points particuliers, dont certains ne devaient être résolus qu'à la conférence diplomatique, ou même ne pas être résolus du tout si bien que l'instrument a dû être adopté par un vote à la majorité.

III.3 La recherche d'un nouveau consensus : points particuliers de désaccord

(1) La question du combustible usé et, parallèlement, de la structure de la convention

Le premier problème et le plus important a été celui du combustible usé, inséparablement lié à la question de la structure de la convention.

Le Groupe de juristes et de techniciens s'est trouvé devant le problème de savoir si une convention s'appliquant à la sûreté des déchets radioactifs pouvait et devait inclure ou exclure les

problèmes de sûreté liés à ce « mélange » de déchets radioactifs et d'autres matières que l'on appelle le combustible usé.

Initialement, plusieurs pays, notamment ceux qui s'intéressent au retraitement, ont été opposés à l'inclusion du combustible usé dans une convention sur les déchets radioactifs. Plusieurs arguments ont été mis à l'avant, l'un étant que le Groupe de juristes et de techniciens tel que l'avait établi le Conseil des gouverneurs n'avait pas spécifiquement vocation pour s'occuper du combustible usé, son mandat, si on le lit à la lettre, semblant se limiter aux déchets radioactifs. Un autre argument a été que le combustible usé considéré comme une ressource dans le cycle de production de l'énergie nucléaire ne pouvait juridiquement entrer dans aucune définition de « déchets radioactifs », ni se voir appliquer l'expression générale « pour le(s)quel(s) aucune utilisation ultérieure n'est prévue ». Des arguments liés aux politiques nationales ont été invoqués.

L'impasse a persisté pendant une longue période à l'issue de laquelle une réunion officieuse et à participation non limitée du Groupe de juristes et de techniciens, expressément consacrée à ce problème, a été convoquée par le Président du Groupe en septembre 1996. Le nœud de la négociation semblait être de trouver un dénominateur commun – d'imaginer une base commune – pour trois écoles de pensées différentes : certains États se prononçaient pour un texte unique – toujours sur le modèle de la Convention sur la sûreté nucléaire – qui inclurait les déchets radioactifs et aussi le combustible usé ; d'autres, comme indiqué plus haut, restaient strictement opposés à une tentative pour mentionner le combustible usé, et un troisième groupe était en faveur de deux textes, d'un texte double, ou d'un texte à deux volets, qui sépareraient suffisamment les deux sujets et qui en même temps couvriraient le commun dénominateur, à savoir la gestion sûre de certaines questions nucléaires non réglementées par ailleurs. Parmi les adeptes de cette dernière école de pensée ont circulé des propositions envisageant des conventions jumelles, c'est-à-dire deux instruments séparés adoptés en même temps, ou une convention principale et un Protocole additionnel sur le combustible usé.

Un premier déblocage s'est produit à la cinquième réunion du Groupe de juristes et de techniciens tenue en Afrique du Sud en novembre 1996, réunion qui devait à l'origine porter sur des sujets généraux, intéressant en particulier les pays africains : (i) la France a soumis une proposition de texte unique de la convention avec deux séries parallèles de prescriptions, l'une sur la sûreté de la gestion du combustible usé et l'autre sur la sûreté de la gestion des déchets radioactifs, dans l'ordre correspondant à la succession logique des étapes du cycle du combustible nucléaire ; (ii) le Groupe s'est opposé dans le principe à un Protocole additionnel sur le combustible usé, comportant le risque d'avoir deux groupes de Parties contractantes, ou, pire, à un Protocole qui serait traité comme un instrument facultatif, et (iii) le Groupe a craint que deux instruments juridiquement distincts ne créent une lacune dans le régime de sûreté du combustible usé et des déchets radioactifs, les États pouvant choisir de ne pas signer ou ratifier un Protocole (comme il est apparu par la suite, c'est en fait l'inclusion du combustible usé dans la Convention commune qui a permis de ne pas laisser de vide entre ce texte et le champ d'application de la Convention sur la sûreté nucléaire). L'idée d'une « Convention commune » a donc été retenue à partir de la sixième réunion, l'accord étant fait pour considérer que la sûreté de la gestion, en tant que dénominateur commun pour les deux types de matières, justifierait le choix d'un instrument juridique commun.

(2) *La relation de la Convention commune avec la Convention sur la sûreté nucléaire*

Un deuxième point particulier de nature à la fois technique et juridique a soulevé un problème, à savoir la relation de la Convention commune avec la Convention sur la sûreté nucléaire.

Trois questions sont apparues dans ce contexte : (i) la question d'un chevauchement possible des deux conventions dans la mesure où elles s'appliquent l'une et l'autre aux déchets radioactifs « sur le site » ; (ii) la situation des installations nucléaires qui cessent d'être couvertes par la Convention sur la

sûreté nucléaire et de ce fait la possibilité d'une solution de continuité entre les deux conventions, et (iii) le contenu des prescriptions en matière de rapports, notamment pour les États Parties à la Convention sur la sûreté nucléaire. On rappelle que la Convention sur la sûreté nucléaire définit son champ d'application comme :

« la sûreté des installations nucléaires [c'est-à-dire] toute centrale électronucléaire civile fixe relevant de [la] juridiction [d'une Partie contractante], y compris les installations de stockage, de manutention et de retraitement des matières radioactives qui se trouvent sur le même site et qui sont directement liées à l'exploitation de la centrale électronucléaire ».

De nombreux experts ont été d'avis que cette rédaction permettait d'interpréter de différente manière ce qui se trouve « sur le site ».

Concernant le premier et en fait le troisième sujet, on a estimé qu'un chevauchement entre les deux conventions était sans inconvénient et pourrait de toute façon être clarifiée aux réunions respectives des Parties contractantes, si les Parties contractantes de la Convention sur la sûreté nucléaire adhéraient à la nouvelle Convention commune. De plus, les deux conventions ayant des objectifs différents, il serait préférable et n'aurait aucun inconvénient pratique d'accepter que les rapports se fassent dans une certaine mesure double emploi, plutôt que d'accepter que certains aspects ne soient pas couverts, c'est-à-dire que des sites, des installations ou des déchets puissent échapper à l'obligation de faire rapport, à laquelle sont soumises les Parties contractantes.

Concernant la deuxième question, le Groupe de juristes et de techniciens a estimé que, puisque les installations nucléaires cessent d'être couvertes par la Convention sur la sûreté nucléaire lorsqu'un programme de déclassement a été approuvé [(voir l'article 2i) de la Convention sur la sûreté nucléaire], il était nécessaire de faire entrer ces installations dans le champ d'application de la Convention commune et d'élargir pour cela la définition de l'expression « gestion des déchets radioactifs » de manière à inclure « le déclassement », défini comme « toutes les étapes conduisant à la levée du contrôle réglementaire sur une installation nucléaire autre qu'une installation de stockage définitif [Ces étapes comprennent] les opérations de décontamination et du démantèlement⁷ ». Le terme « installation nucléaire » devrait être entendu au sens défini dans le document de la Collection Sécurité n° 111-F, à savoir :

« installations (y compris les terrains, bâtiments et équipements associés) dans laquelle des matières radioactives sont produites, traitées, utilisées, manipulées, entreposées ou évacuées (dépôt par exemple) à une échelle telle qu'il est nécessaire de prendre la sûreté en considération ».

(3) *Les déchets radioactifs ou le combustible usé provenant de programmes militaires ou de défense*

Un troisième point concernant la Convention commune a été de savoir s'il convenait, et si oui, de quelle manière, de faire rentrer dans le champ d'application de la convention les déchets radioactifs et le combustible faisant partie ou provenant de programmes militaires ou de défense sous la juridiction d'États ayant des programmes d'armement nucléaire.

Après de longues négociations qui se sont déroulées au sein de sous-groupes à composition non limitée, essentiellement entre États ayant de tels programmes, les déchets radioactifs et le combustible

7. Voir l'article 2(b) de la Convention commune.

usé faisant partie ou provenant de programmes militaires ou de défense ont été considérés en bloc et mentionnés à trois endroits différents dans la Convention commune.

- L'article 3(3) sur le champ d'application stipule : « La présente convention ne s'applique pas à la sûreté du combustible usé ou des déchets radioactifs qui font partie de programmes militaires ou de défense, à moins qu'ils n'aient été déclarés comme combustible usé ou déchets radioactifs aux fins de la présente convention par la Partie contractante. Toutefois, la présente convention s'applique à la sûreté de la gestion du combustible usé et des déchets radioactifs provenant de programmes militaires ou de défense si et lorsque ces matières sont transférées définitivement à des programmes exclusivement civils et gérées dans le cadre de ces programmes ».
- Il est fait référence au combustible usé et aux déchets radioactifs non visés par la Convention commune parce qu'ils font partie de programmes militaires ou de défense au paragraphe (viii) du Préambule, qui reconnaît que ce combustible et ces déchets « devraient être gérés conformément aux objectifs énoncés dans la Convention commune ».
- Une large clause de confidentialité a été adoptée qui figure à l'article 36(3) et qui prévoit le « pouvoir souterrain » des Parties contractantes concernées de décider « (i) de classer ou non ces informations ou de les soumettre à une autre forme de contrôle pour en empêcher la diffusion ; (ii) s'il y a lieu de fournir les informations visées à l'alinéa (i) ci-dessus dans le cadre de la convention ; (iii) des conditions de confidentialité dont ces informations sont assorties si elles sont communiquées dans le cadre de la présente convention ».

Les experts, en considérant cette question, ont discuté pour savoir s'il fallait envisager une « soumission volontaire » de ces combustibles et déchets aux dispositions de la convention, ou leur « inclusion obligatoire ». Ce choix entre la formulation « ne s'applique pas à des déchets, à moins que ... » ou « s'applique à ces déchets, sauf ... » a été discuté par les experts qui, dans cette négociation, avaient en tête des considérations de transparence et de sensibilité du public. En fin de compte, les vues de la majorité des cinq États dotés d'armes nucléaires ont prévalu et la formule de « soumission volontaire » telle que décrite sous (1) ci-dessus a été adoptée. Toutefois, plusieurs États non dotés de l'arme n'en ont pas moins maintenu leur préférence pour l'inclusion « obligatoire » des combustibles et des déchets militaires, et exprimé la crainte qu'avec les dispositions qui viennent d'être mentionnées, la gestion de ces matières ne bénéficie que d'un niveau de sûreté inférieur à celui accordé aux matières similaires provenant d'applications nucléaires civiles.

(4) *Le mouvement transfrontière de combustible usé ou de déchets radioactifs*

Le quatrième point controversé, lors de la négociation, a été la définition de normes internationales concernant le mouvement transfrontière de combustible usé et de déchets radioactifs.

Les passages de la Convention commune traitant ce sujet sont l'article 27 et également le paragraphe (xii) du Préambule, qui sont largement basés sur le Code AIEA de bonne pratique sur le mouvement transfrontière international de déchets radioactifs adoptés par la Conférence générale en septembre 1990⁸. Le code continuera selon toute probabilité d'exister en tant que texte non contraignant définissant la bonne pratique des États.

8. Ce Code avait été demandé par la Conférence générale de l'AIEA en 1988 après que l'on ait fait état de transferts illicites et de l'évacuation de déchets dangereux – opérations dites de « déversement » – sur le territoire de pays en développement, notamment en Afrique.

En conformité avec l'esprit et la finalité du Code de bonne pratique, le paragraphe (xii) du Préambule de la Convention commune reconnaît le droit souverain de chaque État d'interdire l'importation de déchets radioactifs sur son territoire. De plus, en vertu de l'article 27, les mouvements transfrontières de déchets radioactifs s'effectuent conformément aux normes internationales de sûreté acceptées et aux lois et règlements nationaux. Enfin, comme le faisait le Code de bonne pratique mais seulement sous forme de recommandation, l'article 27 de la Convention commune suspend en fait l'application à ces déchets de la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination. L'article 1(3) de la Convention de Bâle stipule « Les déchets qui, en raison de leur radioactivité, sont soumis à d'autres systèmes de contrôle internationaux, y compris des instruments internationaux, s'appliquant spécifiquement aux matières radioactives sont exclus du champ d'application de la présente convention ».

En examinant la question du mouvement transfrontière de déchets radioactifs, les experts ont dû aussi tenir compte du fait que certains États ont adopté des lois interdisant le stockage définitif de déchets étrangers sur leur territoire. D'autre part, les industries nationales retraitent des déchets radioactifs étrangers et les réexpédient au pays d'origine. La convention ne pouvait donc ni encourager directement la création de dépôts régionaux – ni l'interdire. La solution qui a été trouvée consiste à renvoyer ce point dans le Préambule⁹ et à adopter un langage analogue à celui de la Convention de Bâle¹⁰.

L'article 27 de la Convention commune interdit, à la différence du Code de bonne pratique, l'expédition de combustible usé ou de déchets radioactifs dans l'Antarctique et la Convention commune semble aussi accorder moins de protection que le Code de bonne pratique aux États de transit, c'est-à-dire aux États à travers le territoire desquels est effectué un mouvement transfrontière du combustible usé ou de déchets radioactifs. Le Groupe de juristes et de techniciens a décidé que la Convention commune ne pouvait pas créer un nouveau droit international dans ce domaine mais devait faire référence au droit existant, y compris entre autres à l'ensemble des règles codifiées par la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer. Les États non Parties à ce corps de règles ont toutefois maintenu leur opposition et obtenu d'exclure toute référence spécifique à la Convention sur le droit de la mer.

Le Groupe a finalement décidé de faire référence aux instruments internationaux existants de deux manières : (1) l'article 27(1)(ii) prévoit que « le mouvement transfrontière à travers les États de transit est soumis aux obligations internationales pertinentes pour les modes particuliers de transport utilisés », étant entendu que les obligations internationales devaient se limiter aux instruments juridiques ayant force obligatoire ; et (2) l'article 27(3)(i) de la Convention commune stipule : « Aucune disposition de la présente convention ne porte préjudice ou atteinte ... (i) à l'exercice, par les navires et les aéronefs de tous les États, des droits et des libertés de navigation maritime, fluviale et aérienne, tels qu'ils sont prévus par le droit international ». Le droit de passage inoffensif à travers soit des détroits soit la zone économique exclusive est donc resté inchangé.

(5) *Les sources scellées retirées du service*

Une cinquième question un peu extérieure au sujet à été celle de ce qu'on est convenu d'appeler les « sources scellées retirées du service » qui, selon la définition technique retenue, peuvent ou ne peuvent pas être considérées comme déchets radioactifs lorsqu'elles sont réexpédiées au fabricant.

9. Voir II ci-dessus.

10. Voir le huitième paragraphe du Préambule de la Convention de Bâle.

Étant donné les risques que représentent ces sources si elles ne sont pas évacuées de façon appropriée et sûre, surtout pour les pays en développement qui les importent en vue de les utiliser en médecine ou dans l'agriculture, le Groupe de juristes et de techniciens a estimé que la question devrait faire spécialement l'objet d'un article de la Convention commune. Cependant, on rencontrait le problème qui représente le fait, dans certains pays pouvant avoir beaucoup de producteurs, de vendeurs, de sociétés commerciales, ect., de leur créer l'obligation légale d'importer une matière qu'ils ne sont pas nécessairement autorisés à manipuler. Le compromis auquel on est parvenu figure à l'article 28 du texte de la convention, qui prévoit que « (1) Chaque Partie contractante prend, en droit interne, les mesures appropriées pour que la détention, le reconditionnement ou le stockage définitif des sources scellées retirées du service s'effectuent de manière sûre », et en plus que (2) « une Partie contractante autorise le retour sur son territoire de sources scellées retirées du service si, en droit interne, elle a accepté que de telles sources soient réexpédiées à un fabricant habilité à recevoir et à détenir des sources scellées retirées du service ».

(6) *Les prescriptions relatives aux rapports*

Un sixième problème est apparu concernant les prescriptions de la Convention commune relatives aux rapports, lesquelles, en raison de la nature particulière du sujet, ne pouvaient être calquées sur celles de la Convention sur la sûreté nucléaire.

En vertu de l'article 32 de la Convention commune, les rapports nationaux ne doivent pas seulement porter sur les mesures prises par chaque Partie contractante pour remplir chacune des obligations énoncées dans la convention¹¹, mais doivent aussi comporter une liste nationale des installations de gestion des déchets radioactifs et du combustible utilisé auxquelles s'applique la convention, avec indication de leur emplacement et leur objet principal et de leur caractéristiques essentielles, et un inventaire aussi bien du combustible utilisé que des déchets radioactifs qui sont entreposés, qui ont été stockés définitivement, ou, pour les déchets radioactifs, qui résultent de pratiques antérieures. En outre, l'inventaire à soumettre aux réunions des Parties contractantes doit aussi contenir une liste des installations nucléaires en cours de déclasserement, avec indication de l'état d'avancement des activités de déclasserement dans ces installations.

En vertu de cette obligation très générale, les Parties contractantes sont en fait tenues de signaler l'ensemble des sites et des installations nationales contenant des déchets, avec une description des matières se trouvant dans ces installations. L'idée d'un inventaire international effectué sous les auspices de l'AIEA lancée par certains experts, n'a pas été acceptée.

(7) *La participation des États contractants aux réunions des Parties contractantes*

Il y a eu un septième point qui était en fait un point de droit et de procédure et une « leçon tirée » de la Convention sur la sûreté nucléaire. Quand la réunion préparatoire pour la Convention sur la sûreté nucléaire s'est tenue au siège de l'AIEA en avril 1997, certains pays qui avaient ratifié la convention, mais, en raison du délai de 90 jours prévu à l'article 31, n'étaient pas encore Parties contractantes et ne pouvaient donc pas participer à la réunion préparatoire pour cette convention, réunion qui entre autres, adopte le règlement intérieur et est donc déterminante pour toutes les réunions d'examen à venir. L'article 29(3) de la Convention commune a pour cette raison recours à une distinction que fait la Convention de Vienne sur le droit des traités entre Parties contractantes et États contractants (c'est-à-dire les États qui ont signé et ratifié la convention mais pour lesquels elle

11. Comme prévu à l'article 5 de la Convention sur la sûreté nucléaire.

n'est pas encore entrée en vigueur) et prévoit la participation des États contractants à la réunion préparatoire pour la Convention commune.

(8) *Les aspects relatifs à l'environnement*

La dernière mais non la moins importante nouveauté de la Convention commune, qui est plutôt d'ailleurs une perspective supplémentaire ajoutée à la convention, réside dans les références faites aux aspects relatifs à l'environnement pour la gestion sûre du combustible usé et des déchets radioactifs.

La Convention commune, à la phase initiale des négociations, a souvent été désignée comme la « convention sœur » de la Convention sur la sûreté nucléaire. Cependant, la Convention commune, comme on le montrerait si on pouvait ici rentrer davantage dans le détail, couvre un beaucoup plus large éventail de sujets, et est donc propre à attirer l'attention de différentes autorités nationales et de différents groupes de la société, notamment de ceux qui s'occupent de l'environnement.

Parmi les éléments de la Convention commune qui se rapportent à l'environnement le plus évident apparaît au paragraphe (xi) du Préambule. Il s'agit du principe qui est souvent à la base des politiques nationales des déchets et qui récemment encore a été réitéré à la session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies sur le développement durable en juin 1997 dans les termes suivants : « Les déchets radioactifs devraient, dans la mesure où cela est compatible avec la sûreté de la gestion des matières, être stockés définitivement dans l'État où ils ont été produits¹² ».

De plus, tous les articles importants de la convention, comme par exemple « Prescriptions générales de sûreté », « Choix du site des installations en projet », « Conception et construction » et « Évaluation de la sûreté des installations de gestion de déchets radioactifs et de combustibles usés », contiennent une référence explicite à l'environnement. Les articles relatifs au « choix du site des installations en projet » dans la ligne du programme Action 21 tiennent compte des possibles effets transfrontières des installations de gestion des déchets radioactifs ou de combustible usé et prévoient la nécessité de consulter les Parties contractantes voisines. L'article 32 sur les rapports, comme indiqué plus haut, prévoit l'inventaire du combustible usé et des déchets radioactifs sur le territoire d'une Partie contractante, et une résolution reconnaissant entre autres « les responsabilités des États en ce qui concerne la protection et la préservation de l'environnement » a été adoptée par consensus à la Conférence diplomatique.

Dans ce contexte, il ne faut pas oublier que les mesures prises pour donner effet à chacun de ces articles ne doivent pas seulement être portées à la connaissance des Parties contractantes lors des réunions d'examen, mais doivent d'abord être adoptées par les assemblées législatives et défendues vis-à-vis du public dans les différents pays.

12. Toutefois, comme indiqué plus haut sous II, ce paragraphe ne peut pas être interprété comme signifiant que des dépôts régionaux ou internationaux sont exclus car en même temps le paragraphe xi) du Préambule « reconnaît que, dans certaines circonstances, une gestion sûre et efficace du combustible usé et des déchets radioactifs pourrait être favorisée par des accords entre Parties contractantes pour l'utilisation d'installations situées dans l'une d'entre elles au profit des autres Parties en particulier lorsque les déchets résultent de projets communs. »

IV. La Conférence diplomatique

IV.1 Les négociations

Sur la base des résultats décrits ci-dessus, le Groupe de juristes et de techniciens, entre mars 1997, a décidé de présenter son projet de texte à une Conférence diplomatique. Des négociations officieuses sur les questions en suspens devaient être menées au moment des réunions de juin 1997 du Conseil des gouverneurs de l'AIEA, et elles se sont prolongées jusqu'à la veille de la conférence.

À la Conférence diplomatique, organisée à Vienne du 1^{er} au 5 septembre 1997 par l'AIEA, ont assisté les représentants de 84 États et de quatre organisations internationales.

La conférence a accepté en substance et dans leur ensemble les 44 articles de la Convention commune tels que rédigés par le Groupe de juriste et de techniciens, sans les remettre en cause ou même les réexaminer, sauf les articles concernant trois points juridiques et politiques sur lesquels le consensus s'était jusque là dérobé.

Ces points étaient les suivants :

- une modification du champ d'application de la Convention commune [article 3(1)], proposée par le Royaume-Uni ;
- la question de savoir si le mouvement transfrontière de combustible usé ou de déchets radioactifs devait être ou non être notifié aux États de transit et exigeait le consentement de ces États ;
- la question des opérations relatives à des déchets conduites de manière indépendante par des Parties contractantes avec des entités non souveraines.

Concernant la dernière question, la Chine a essayé d'exclure que Taiwan (Chine), qui a des installations nucléaires produisant du combustible usé et des déchets radioactifs, ne reçoive de manière indirecte le statut d'État souverain. Toutefois, plusieurs délégations ont estimé qu'il n'était pas nécessaire que la convention soit explicite sur ce point et se sont donc opposés à l'inclusion d'un paragraphe *ad hoc* proposé par la Chine pendant la Conférence diplomatique.

Concernant la question du mouvement transfrontière, certains États de transit en particulier la Turquie, le Maroc, certains États d'Amérique du Sud et la Nouvelle-Zélande parlant aussi au nom de certains États de la région du Pacifique Sud, ont demandé avec force une procédure de notification et de consentement.

Ces États ont fait valoir que le principe de notification et de consentement préalable avait été largement admis dans le domaine du mouvement transfrontière de déchets dangereux comme en témoignent un certain nombre d'instruments internationaux, tels que la Convention de Bâle, la Convention sur l'interdiction d'importer en Afrique des déchets dangereux et sur le contrôle des mouvements transfrontières et la gestion des déchets dangereux produits en Afrique (Convention de Bamako), le Code de bonne pratique de l'AIEA, le Règlement de transport des matières radioactives de l'AIEA et la Directive 92/3 d'Euratom. Les pays d'origine ou de destination de ces mouvements transfrontières ont cependant donné la préférence à leur droit de passage inoffensif tel qu'il figure dans la Convention des États-Unis sur le droit de la mer. Par cinquante-sept voix contre cinq et deux abstentions, l'article sur les mouvements transfrontières a été conservé tel qu'il avait été rédigé par le Groupe de juriste et de techniciens.

La question de la notification et du consentement préalables est toutefois restée évoquée sous une autre forme, à savoir une résolution adoptée par consensus et incluse dans l'Acte final. Dans le dispositif de cette résolution, la Conférence « invite instamment tous les États Parties à la convention à prendre pleinement en considération le Règlement de transport des matières radioactives de l'AIEA (1996) en particulier dans le cas du mouvement transfrontière du combustible usé et de déchets radioactifs, notamment pour l'élaboration et la mise en œuvre de leurs lois et règlements nationaux ». En outre, la Conférence « a invité l'Agence, en consultation et s'il y a lieu en collaboration avec les organes compétents de l'Organisation des Nations Unies et les institutions spécialisées concernées notamment l'OMI et le PNUE à maintenir à l'étude les règles et règlements en vigueur concernant la sûreté du mouvement transfrontière de combustible usé et de déchets radioactifs¹³ ».

Concernant le premier des trois premiers points sur lesquels il n'y avait toujours pas de consensus, le Royaume-Uni a présenté à la Conférence diplomatique un amendement prévoyant que la Convention commune s'appliquerait à tout l'éventail des activités de gestion du combustible usé et donc comprendrait en tant que telle l'activité de retraitement. La proposition a été vue comme un nouvel élargissement du champ d'application de la convention. D'autres États, tout en ne s'opposant pas à cette idée, ont estimé que la modification proposée sur un sujet aussi important aurait dû faire l'objet de consultations préalables. Après plusieurs votes, un projet de texte proposé par l'Inde concernant le champ d'application de la Convention commune a finalement été adopté et l'article 3(1) de la Convention commune est maintenant divisé en deux phases. La première est ainsi libellée « la présente convention s'applique à la sûreté de la gestion du combustible usé lorsque celui-ci résulte de l'exploitation de réacteurs nucléaires civils », si bien que, dans le principe, la sûreté de la gestion du combustible usé est clairement incluse dans la Convention commune. La deuxième phrase se lit comme suit : « Le combustible usé détenu dans les installations de retraitement qui fait l'objet d'une activité de retraitement n'entre pas dans le champ d'application de la présente convention à moins que la Partie contractante ne déclare que le retraitement fait partie de la gestion du combustible usé » et par conséquent, exclut seulement l'activité de retraitement en tant que telle du champ d'application de la convention. Dans cet esprit, la France et le Royaume-Uni et le Japon ont fait pendant la Conférence diplomatique une déclaration indiquant que « dans le contexte de la convention, ils feraient rapport sur les activités de retraitement comme si elles faisaient partie de la gestion du combustible usé ».

IV. Adoption par un vote

La Conférence diplomatique a pris fin après une motion de la Nouvelle-Zélande demandant que la convention dans son ensemble fasse l'objet d'un vote à main levée parce qu'à son avis la question du mouvement transfrontière et plus particulièrement celle de la notification aux États de transit et de leur consentement ne faisait pas l'objet d'une attention suffisante dans la convention¹⁴.

Toutefois, l'adoption de la convention n'était pas vraiment en jeu. Sur soixante-sept États présents au moment du vote, deux, à savoir la Nouvelle-Zélande et le Pakistan, ont voté contre la convention. Trois États se sont abstenus et une majorité massive de soixante-deux États ont voté pour. L'Acte final de la Conférence diplomatique a été signé le 5 septembre 1997 par 65 États : trois États présents n'ont pas signé l'Acte final.

13. Voir le document de l'AIEA GOV/INF/821-GC(41)/INF/12.

14. Voir aussi les négociations au Groupe de juristes et de techniciens sous III. 3(4) ci-dessus.

V. Perspectives

En établissant une convention qui a un large champ d'application et est étroitement liée à la Convention sur la sûreté nucléaire, les négociateurs ont clairement voulu mener à terme un projet normatif lancé en 1991 à la « Conférence internationale sur la sûreté nucléaire : Stratégies pour l'avenir ». Ce projet visait à élever au rang de droit international l'ensemble de recommandations, de codes et de principes généralement dits à caractère non obligatoire ou non contraignant et qui reflètent les meilleures pratiques de sûreté acceptées sur le plan international et applicables à l'ensemble du cycle du combustible nucléaire. La culture de sûreté devait cesser d'être un pur concept pour être décrite en termes techniques détaillés, et traduite dans le langage du droit international.

En première analyse, on pourrait conclure qu'en ajoutant la convention aux textes existants sur les normes de protection physique des matières nucléaires, les règles de notification, de coopération et d'assistance internationales en cas d'accidents ainsi qu'au régime de responsabilité, la communauté internationale s'est maintenant dotée d'un *corpus juris* achevé et complet, représentant le droit international en matière de sûreté nucléaire.

Les auteurs du présent article ne pensent pas toutefois que cette interprétation statique convienne. Les normes établies dans les années 60 et 70 ne satisfont pas nécessairement aux exigences juridiques plus strictes du monde d'aujourd'hui et de demain, comme en témoignent les amendements et les normes complémentaires récemment adoptés dans le domaine de la responsabilité nucléaire.

De plus, la mise en œuvre de la Convention sur la sûreté nucléaire et de la Convention commune va selon toute probabilité créer, du fait du simple fonctionnement du mécanisme d'examen des rapports, une nouvelle pratique des États. Des accords bilatéraux et régionaux développeront dans le détail les principes de base sur lesquels on s'est jusqu'ici mis d'accord au plan international.

C'est pourquoi, si l'adoption de la Convention commune représente à coup sûr un grand pas en avant vers la codification des normes de sûreté nucléaire, beaucoup reste à faire pour utiliser à plein toutes les potentialités de cet instrument.

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.

- réglementer 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 déclassement 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 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.