

Il ne faut pas mettre la charrue avant les bœufs – Argumentaire contre la création d’un nouveau régime couvrant les accidents nucléaires pendant le transport

par Jeffrey A. Miller*

I. Introduction

Les États qui se livrent au transport international de matières radioactives sont pressés de tous côtés de renforcer la réglementation et de créer un régime autonome pour prendre en compte la responsabilité en cas de dommages provoqués pendant ce type de transport. Ces demandes émanent principalement des pays situés à proximité des routes maritimes et craignent que les régimes internationaux en vigueur en matière de responsabilité nucléaire ne protègent pas correctement le public, l’environnement, ou leurs intérêts économiques respectifs. Quelles que soient leurs motivations et leurs intentions réelles, ces États doivent comprendre qu’ils pénalisent leurs propres citoyens et leurs intérêts nationaux en résistant aux efforts en vue d’établir un régime juridique international unifié pour la responsabilité liée aux accidents nucléaires, sur la base des conventions modernes existantes dans ce domaine. Une adhésion massive à un régime mondial de responsabilité nucléaire par les États, dotés ou non d’un parc nucléaire, est le meilleur moyen de préserver l’ensemble des intérêts pertinents en cas d’accident nucléaire sur terre ou durant le transport et de promouvoir l’utilisation sûre de l’énergie nucléaire.

Les pays situés à proximité des routes maritimes semblent persuadés que leurs griefs à l’endroit du transport sont si particuliers, si énormes, qu’ils ne sauraient donner leur aval à la création d’un régime de responsabilité nucléaire cohérent fondé sur les instruments en vigueur. S’intitulant eux-mêmes « États côtiers », ces pays ont fait connaître leurs préoccupations dans de nombreuses instances internationales, notamment les Nations Unies, l’Agence internationale de l’énergie atomique, l’Organisation maritime internationale (OMI), l’Organisation des États américains et le Forum des îles du Pacifique. Les débats intenses et acerbes qui en ont suivi continuent de radicaliser les positions et de susciter la méfiance, ce qui n’est pas une atmosphère propice à l’obtention d’un compromis.

* Conseiller juridique et négociateur principal, Département d’État des États-Unis, l’auteur a établi ce document à titre personnel ; les opinions exprimées ici ne représentent pas nécessairement le point de vue du Gouvernement des États-Unis. Cet article a été rédigé en tant que dissertation dans le cadre de la préparation du Diplôme de droit nucléaire international de l’École internationale de droit nucléaire – session 2003.

Nombre des préoccupations exprimées par les pays qui militent en faveur d'un nouveau régime pour régler la question de la responsabilité pendant le transport de matières nucléaires ne sont pas déraisonnables. En revanche, le refus systématique d'appuyer une large adhésion aux régimes modernes de responsabilité en vigueur qui protègent le public et encouragent une utilisation plus sûre de l'énergie nucléaire par le biais de principes communs est absolument irrationnel. Les États qui prônent un nouvel instrument pour régler la question de la responsabilité durant le transport doivent prendre conscience que la négociation et l'entrée en vigueur d'une telle convention nécessiteraient beaucoup de temps, à supposer que les États se livrant au transport de matières nucléaires soient prêts à envisager la création d'un tel régime. L'auteur du présent article a la conviction que les « États maritimes » ne sont pas favorables à la création d'un régime autonome pour traiter de la responsabilité durant le transport. Les accidents nucléaires pendant le transport entrent déjà dans le champ des conventions internationales en matière de responsabilité nucléaire. Assurément, ces régimes ne sont pas parfaits. Les préoccupations des États côtiers doivent être analysées et prises en compte, dans toute la mesure du possible, dans le cadre des instruments et des principes juridiques internationaux applicables en matière de responsabilité nucléaire – mais seulement après l'entrée en vigueur généralisée des régimes modernes de responsabilité. Les États côtiers pourraient trouver des États pratiquant le transport de matières radioactives prêts à envisager des modifications à un régime de responsabilité cohérent, une fois acquise l'adhésion d'un nombre suffisamment élevé d'États ayant ou non un parc nucléaire.

Il convient de noter d'emblée que les États producteurs d'énergie nucléaire, y compris ceux qui transportent des matières nucléaires, doivent montrer la voie à suivre pour la création d'un système international de responsabilité. La mise en place d'un système réellement mondial passe par la participation des grands États producteurs d'énergie nucléaire tels que l'Allemagne, le Canada, la Chine, la Corée, les États-Unis, la France, l'Inde, le Japon, le Royaume-Uni, et la Fédération de Russie au même régime de responsabilité nucléaire. Il faudrait encourager les États côtiers à adhérer aux conventions modernes en matière de responsabilité nucléaire mais on ne doit pas attendre de ces pays qu'ils fassent le premier pas. Les États producteurs d'énergie nucléaire, (y compris ceux qui transportent des matières nucléaires) doivent être prêts à faire des compromis pour inciter les États dépourvus de parc nucléaire à soutenir la création d'un système mondial de responsabilité. Le présent document porte exclusivement sur les préoccupations des États côtiers concernant la responsabilité pendant le transport maritime de matières nucléaires et les amendements éventuels aux régimes modernes de responsabilité nucléaire en vigueur susceptibles d'emporter un large consensus.

II. Commentaires sur les régimes internationaux en matière de responsabilité nucléaire

Avant d'examiner et de traiter les préoccupations exprimées par les pays situés à proximité des routes maritimes, il n'est pas inutile de passer en revue les régimes pertinents susceptibles de s'appliquer en cas d'accident nucléaire pendant le transport, ainsi que les éléments qui les sous-tendent¹. Depuis ses origines, dans les années 60, le droit international, en matière de responsabilité

1. Une quantité d'articles, de séminaires et de traités ont analysé dans le plus grand détail les conventions et le droit international en matière de responsabilité nucléaire, aussi le présent article ne proposera-t-il qu'une version synthétique de leurs caractéristiques les plus importantes. Pour de plus amples commentaires et analyses des conventions et du droit international en matière de responsabilité nucléaire, Nathalie L.J.T. « Horbach, *Contemporary Developments in Nuclear Energy Law/Harmonizing Legislation in CEEC/NIS (La Haye: Kluwer Law, 1999)* » ; Marcus Radetski, « Limites de la responsabilité civile nucléaire : causes, conséquences et perspectives », *Bulletin de droit nucléaire* n° 63, p. 7 (juin 1999) ; Andrea Gioia, « Les zones maritimes et les nouvelles dispositions en matière de compétence juridictionnelle dans le Protocole de Vienne de 1997 et dans la Convention de 1997 sur la réparation complémentaire des dommages nucléaires », *Bulletin de droit nucléaire* n° 63, p. 27 (juin 1999) ;

nucléaire a visé quatre objectifs fondamentaux : 1) protéger le public en renforçant la sûreté nucléaire et en évitant les accidents nucléaires ; 2) indemniser les victimes de dommages nucléaires ; 3) préserver la viabilité de l'industrie nucléaire et, en particulier, celle des fournisseurs d'équipements et de technologies liés à la sûreté nucléaire ; 4) harmoniser la législation des pays participants et, ce faisant, encourager une utilisation plus sûre de l'énergie nucléaire par le biais de principes communs². On compte aujourd'hui huit régimes internationaux de responsabilité nucléaire qui reflètent ces objectifs fondamentaux³. Les pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ont élaboré le premier régime international en matière de responsabilité nucléaire, la Convention de Paris de 1960 sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire (Convention de Paris) et renforcé ce régime en 1963 avec la Convention de Bruxelles complémentaire à la Convention de Paris (Convention de Bruxelles⁴). Le régime de Paris a servi de modèle à la Convention de Vienne de 1963 relative à la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires (Convention de Vienne) élaborée sous l'égide de l'Agence internationale de l'énergie

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 (juin 1998) ; Patrick Reyners, « *Modernization of the Civil Liability Regime for Nuclear Damage: Amendment of the Vienna Convention and Adoption of the New Convention on Supplementary Compensation for Nuclear Damage* », Séminaire de formation avancée sur le droit nucléaire: Compendium (Tallinn, août 1998); Norbert Pelzer, « *Concepts of Nuclear Liability Revisited: A Post-Chernobyl Assessment of the Paris and Vienna Conventions*, in *Nuclear Energy Law after Chernobyl* » (P. Cameron, L. Hancher et W Kühn eds., 1988).

2. Voir Norbert Pelzer, Professeur de droit international, Université de Göttingen, « *Intervention, International Law as an Element of Nuclear Safety* » (Bonn, Allemagne, 23 avril 2002), *Informationskreis Kernenergie*, www.infokreis-kernenergie.org/e/forumdetail.cfm?fIDUR=498&fIDR=250 (consultation le 29 mars 2004). Voir également Omer F. Brown, « *Attorney, Intervention, Nuclear Liability: A Continuing Impediment to Nuclear Commerce* » (*Uranium Institute*, 8 - 10 sept. 1999), www.world-nuclear.org/sym/1999/brown.htm (consultation 23 mars 2004).
3. Outre les huit instruments analysés ci-après, on s'interroge sur le principe même de l'application aux expéditions de déchets radioactifs de la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination et de son Protocole sur la responsabilité. Voir Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination, www.basel.int/about.html (consultation 25 mars 2004). L'article 1(3) de la Convention de Bâle exclut du champ d'application de la Convention « les déchets qui, en raison de leur radioactivité, sont soumis à d'autres systèmes de contrôles internationaux, y compris des instruments internationaux, s'appliquant spécifiquement aux matières radioactives ». S'agissant des instruments internationaux, il semble que la Convention commune sur la sûreté de la gestion du combustible usé et sur la sûreté de la gestion des déchets radioactifs (Convention commune), www.iaea.org/Publications/Documents/Conventions/index.html fournit un régime juridique contraignant qui couvre les matières radioactives. Il semblerait donc que la Convention de Bâle ne s'applique pas aux matières nucléaires ou à leur transport.
4. Les Conventions de Paris et de Bruxelles ont été rédigées sous les auspices de l'Agence de l'OCDE pour l'énergie nucléaire (AEN). Les Parties à la Convention de Paris sont l'Allemagne, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, la France, la Grèce, l'Italie, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Slovénie, la Suède et la Turquie. À l'exception du Portugal et de la Turquie, toutes les Parties à la Convention de Paris sont Parties à la Convention de Bruxelles. La Convention de Bruxelles prévoit une réparation complémentaire à partir de fonds publics si l'indemnisation au titre de la Convention de Paris est insuffisante. Pour de plus amples informations concernant les Conventions de Paris et de Bruxelles, voir le site Web de l'AEN : www.nea.fr/html/law/legal-documents.html (consultation le 25 mars 2004). Voir également note 28 ci-dessous et Philippe Sands et Paolo Galizzi, *la Convention de Bruxelles de 1968 et la responsabilité pour les dommages nucléaires*, *Bulletin de droit nucléaire* n° 64, p. 7 (décembre 1999).

atomique (AIEA) pour former la base d'un système de portée mondiale⁵. La Convention de 1971 relative à la responsabilité civile dans le domaine du transport maritime des matières nucléaires (Convention maritime) avait pour objet de régler les différends éventuels qui pourraient résulter de l'application simultanée des régimes de responsabilité maritime et des Conventions de Paris et de Vienne⁶. Le Protocole commun de 1988 relatif à l'application de la Convention de Vienne et de la Convention de Paris (Protocole commun) fixe les relations conventionnelles entre les membres des régimes de Vienne et de Paris⁷. Le Protocole d'amendement de la Convention de Vienne (Vienne Révisée) et la Convention sur la réparation complémentaire des dommages nucléaires (CRC) ont été établis sous l'égide de l'AIEA en 1997 dans une seconde tentative pour créer un système international de responsabilité nucléaire cohérent et unifié⁸. Les Parties contractantes aux Conventions de Paris et de Bruxelles ont également révisé ces régimes ; la signature des Protocoles d'amendement des Conventions de Paris et de Bruxelles s'est tenue le 12 février 2004⁹.

-
5. L'article 21 de la Convention de Paris limite la participation au régime de Paris aux États membres de l'OCDE. L'adhésion d'autres pays non signataires au régime de Paris est subordonnée à l'accord unanime des Parties contractantes. En revanche, tous les États peuvent adhérer à la Convention de Vienne. Les Parties à la Convention de Vienne sont les suivantes : Argentine, Arménie, Bélarus, Bolivie, Bosnie-Herzégovine, Brésil, Bulgarie, Cameroun, Chili, Croatie, Cuba, Égypte, Estonie, Hongrie, Lettonie, Liban, Lituanie, Ex-République yougoslave de Macédoine, Mexique, Moldavie, Niger, Pérou, Philippines, Pologne, République tchèque, Roumanie, Saint-Vincent & Grenadines, Serbie & Monténégro, Slovaquie, Trinité & Tobago, Ukraine et Uruguay (la Slovénie s'est retirée du régime de la Convention de Vienne le 11 décembre 2002. La Slovénie est désormais Partie au régime de la Convention de Paris). Pour de plus amples informations sur la Convention de Vienne, voir le site Web de l'AIEA www.iaea.org/Publications/Documents/Conventions/index.html (consultation le 26 mars 2004).
 6. La Convention maritime a été adoptée sous les auspices de l'Organisation maritime internationale, l'AIEA et l'AEN. Les membres en sont principalement des membres du régime de Paris, tels que l'Allemagne, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, la France, l'Italie, la Norvège, les Pays-Bas et la Suède. Deux États Parties à la Convention de Vienne (Argentine et Gabon) et deux États de pavillon (Liberia et Yémen) ont également adhéré. Pour de plus amples informations, concernant la Convention maritime, voir le site Web de l'Organisation maritime internationale : www.imo.org (consultation le 23 mars 2004), et le *Admiralty and Maritime Law Guide*, www.admiraltylawguide.com (également consulté le 23 mars 2004).
 7. Le Protocole commun étend l'application des deux Conventions de façon à couvrir les victimes de dommages nucléaires dans le territoire des Parties à l'une ou l'autre des deux Conventions. Notamment dans le cas du transport, le Protocole commun règle également les conflits potentiels entre les deux Conventions en assurant que l'une d'entre elles s'applique à un incident donné. Les Parties au Protocole commun sont les suivants : Allemagne, Bulgarie, Cameroun, Chili, Croatie, Danemark, Égypte, Estonie, Finlande, Grèce, Hongrie, Italie, Lettonie, Lituanie, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Roumanie, Saint-Vincent & Grenadines, Slovaquie, Slovénie, Suède, République tchèque et Ukraine. Pour de plus amples informations sur le Protocole commun, voir le site Web de l'AIEA : www.iaea.org/Publications/Documents/Conventions/index.htm (consultation le 26 mars 2004).
 8. La CRC n'est pas en vigueur. Vienne révisée est en vigueur. L'Argentine, le Bélarus, la Lettonie, le Maroc et la Roumanie ont ratifié Vienne révisée.
 9. Pour de plus amples informations sur la cérémonie de signature, et les régimes de Paris et de Bruxelles révisés, voir le site Web de l'AEN www.nea.fr/html/general/press/2004/2004-01.html (consultation le 23 mars 2004). Les révisions aux Conventions de Paris et de Bruxelles n'ont pas été achevées à temps pour la Conférence internationale sur la sûreté et le transport des matières radioactives (voir, notes 15 à 22, ci-dessous) et, par conséquent, les « États côtiers » n'ont pas directement abordé ces régimes dans leurs contributions à la Conférence. Le régime de Paris révisé est dans l'ensemble cohérent avec celui de Vienne révisé et de la CRC, malgré l'existence de quelques différences. L'article 21 de la Convention de Paris (tel que décrit dans la note 5 ci-dessus) demeure inchangé dans la Convention de

À l'exception de la Convention maritime, ces traités retiennent six principes largement acceptés, qui ont également été intégrés dans le droit nucléaire interne de nombreux pays¹⁰. Ces principes sont les suivants :

- jugement de toutes les réclamations résultant d'un accident nucléaire visé par les textes dans une seule instance (le plus souvent les tribunaux de la Partie dans laquelle l'accident nucléaire se produit) ;
- canalisation de la responsabilité juridique sur la seule personne de l'exploitant de l'installation nucléaire ;
- responsabilité objective de l'exploitant pour les dommages nucléaires (c'est-à-dire sans obligation pour les victimes de démontrer la négligence) ;
- responsabilité de l'exploitant limitée en montant et en durée ;
- obligation pour tous les exploitants d'une assurance ou d'une autre sécurité financière à hauteur de leur responsabilité ; l'État abritant l'installation est responsable en dernier ressort de toute insuffisance du mécanisme de financement ; et
- non-discrimination à l'égard des victimes, fondée sur la nationalité, le domicile ou la résidence.

Ces principes constituent les fondements de la législation internationale en matière de responsabilité nucléaire depuis l'adoption de la Convention de Paris le 29 juillet 1960. Autrement dit, ils régissent le commerce nucléaire depuis plus de 40 ans et ils doivent continuer de le faire, même si des révisions supplémentaires aux conventions sont envisagées. Lorsque les conventions s'appliquent, ces principes régissent également les accidents nucléaires sur terre et pendant le transport¹¹. Toutefois, ces traités ne couvrent pas les expéditions de matières nucléaires parmi et entre des États producteurs d'énergie nucléaire situés en Amérique du Nord, en Europe de l'Est et en Asie¹². En outre, les conventions n'appliquent pas uniformément les principes décrits ci-dessus. S'agissant des accidents nucléaires, le champ d'application des conventions n'est pas identique (par exemple, en ce qui concerne les montants en matière de responsabilité et les définitions de ce qui est constitutif d'un dommage nucléaire) et les interactions parmi et entre les régimes en vigueur sont complexes¹³. Par

Paris révisée, à l'exception de l'addition d'un nouveau paragraphe (c). Ce paragraphe est sans rapport avec l'accord unanime des Parties contractantes requis pour l'adhésion au régime de pays non membres de l'OCDE. Pour en savoir davantage sur les principales différences entre Paris révisée et Vienne révisée, voir Patrick Reyners, « *The Modernization of the International Nuclear Liability Regime: its Impact on Transport Operations*, in *International Conference on the Safety of Transport of Radioactive Material – Contributed Papers* », 5 – 11 (IAEA-CN-101/5) (7-11 juillet 2003).

10. La Convention maritime ne contient pas explicitement les principes de base analysés plus bas.
11. Dans l'ensemble, les articles I à XV de la Convention de Vienne et 1 à 14 de la Convention de Paris contiennent des dispositions relatives au transport, dans la mesure où les Conventions s'appliqueraient.
12. Il s'agit des pays suivants : Canada, Chine, Corée, États-Unis, Inde, Japon et Fédération de Russie. En outre, les conventions internationales en matière de responsabilité nucléaire ne couvrent pas les expéditions entre l'Asie et l'Europe de l'Ouest, notamment le Japon, la France et le Royaume-Uni.
13. Les régimes actuellement en vigueur sont la Convention de Paris, la Convention de Vienne, la Convention de Bruxelles, le Protocole commun, Vienne révisée et la Convention maritime. Pour avoir une vue complète du « labyrinthe des accords internationaux sur la responsabilité nucléaire » et leur application aux questions de transport, voir Omer F. Brown et Nathalie L.J.T. Horbach, « *Liability for International Nuclear Transport: An Overview* », Symposium international sur la réforme de la responsabilité civile nucléaire, Symposium de Budapest (1^{er} juin 1999) p. 237 à 261.

conséquent, les victimes pourraient éventuellement invoquer plusieurs accords de responsabilité dans l'hypothèse d'un accident durant le transport de matières nucléaires, ainsi que le droit commun de la responsabilité civile délictuelle¹⁴. Dans ces circonstances, les dommages causés aux victimes, à l'environnement et aux intérêts économiques des pays situés à proximité des routes maritimes risqueraient de ne pas être indemnisés.

Les préoccupations des pays situés à proximité des routes maritimes seront examinées et prises en compte avec ce contexte à l'esprit.

III. Examen des préoccupations soulevées par les États situés à proximité des routes maritimes concernant un régime autonome applicable au transport

A. *La Conférence internationale sur la sûreté du transport des matières radioactives (La Conférence)*

La Conférence internationale sur la sûreté du transport des matières radioactives tenue en juillet 2003 (la Conférence) a constitué pour ce qu'il est convenu d'appeler les « pays côtiers » et les « pays maritimes », la dernière occasion en date pour examiner les questions se rapportant au transport des matières nucléaires¹⁵. À l'ordre du jour de la Conférence figurait une série de sessions thématiques techniques et de débats de panel portant sur diverses questions relatives à la sûreté du transport de matières radioactives. Le Président de chaque groupe de discussion thématique a présenté une synthèse des débats et le Président de la Conférence a récapitulé les enseignements à en retirer. Les Présidents de session ont formulé des résumés des discussions tandis que le Président de la Conférence s'est chargé des conclusions et recommandations à l'intention des participants à la Conférence¹⁶. L'AIEA a également organisé une session thématique d'explication intitulée « *Liability in the Transport of Radioactive Material* » ; des documents donnant une vue d'ensemble des préoccupations relatives à la responsabilité ont été établis et étudiés à cette occasion, bien que le Président de la Conférence n'ait pas présenté de conclusions concernant cette session¹⁷ particulière.

14. En d'autres termes, les règles ordinaires de la négligence et de la responsabilité illimitée potentielle peuvent s'appliquer dans les juridictions où des actions en justice sont intentées à la suite d'un incident nucléaire, faute d'imputation de la responsabilité juridique et de limitations financières au titre des conventions. Cette situation peut sembler séduisante, mais alors que les conventions désignent expressément une personne responsable et un certain montant pour indemniser les victimes d'un dommage nucléaire, il n'y a en revanche absolument aucune garantie qu'une Partie défenderesse sera jugée responsable en application du droit général de la responsabilité civile délictuelle et, en toute hypothèse, un contentieux interminable s'ensuivrait avant qu'une Partie défenderesse dédommage les victimes.

15. La Conférence internationale sur la sûreté du transport des matières radioactives (la Conférence) s'est tenue à Vienne, Autriche du 7 au 11 juillet 2003. La Conférence était organisée par l'AIEA et coparrainée par l'Organisation internationale de l'aviation civile (OACI), l'Organisation maritime internationale (OMI), en coopération avec l'Association du transport aérien international (IATA) et l'Organisation internationale de normalisation (ISO). Pour de plus amples informations sur les sujets examinés et les conclusions de la Conférence, voir le site Web de l'AIEA www-rasanet.iaea.org/default.asp (consultation le 21 mars 2004).

16. Id. Voir également : www-rasanet.iaea.org/downloads/meetings/july2003_trans_saf_conf_summary_and_findings.pdf. (consultation 21 mars 2004).

17. Id.

1. Examen des préoccupations exprimées par les pays situés à proximité de routes maritimes

Les représentants des Gouvernements de l'Irlande¹⁸, de la Nouvelle-Zélande¹⁹ et du Pérou²⁰ (pays situés à proximité de routes maritimes) ont établi des notes qui développent les arguments en faveur de la création d'un régime autonome pour traiter de la question de la responsabilité pendant le transport²¹. Selon ces pays, les préoccupations exprimées ci-après étayent le refus d'adhérer à un régime de responsabilité nucléaire en vigueur²². Ces préoccupations semblent également refléter le sentiment d'autres pays situés à proximité de routes maritimes, y compris les petits États insulaires²³. L'Irlande, la Nouvelle-Zélande et le Pérou ont soulevé les problèmes suivants :

a. Vienne révisée et la CRC ne sont pas en vigueur

Vienne révisée et la CRC ont été parachevées sous les auspices de l'AIEA en 1997 ; environ six ans se sont écoulés depuis et ces Conventions ne sont toujours pas en vigueur²⁴. Les Conventions de Vienne et de Paris, les régimes de référence en vigueur, présentent de graves lacunes concernant la

-
18. F. Maughan et E. Caro, « *Liability in the Transport of Radioactive Material, in International Conference on the Safety of Transport of Radioactive Material – Contributed Papers* », 5-11 (IAEA-CN-101/2) (7-11 juillet 2003).
 19. J. Ludbrook, « *Liability in the Transport of Nuclear Material – Existing Liability Regimes and Gaps in their Coverage, in International Conference on the Safety of Transport of Radioactive Material – Contributed Papers* », p. 15 à 19 (IAEA-CN-101/4) (7-11 juillet 2003).
 20. C. Azurin-Araujo, « *Towards a Global and Comprehensive IAEA's Nuclear Liability Regime, in Particular for Nuclear Damage caused during the Transport of Radioactive Material, in International Conference on the Safety of Transport of Radioactive Material – Contributed Papers* », p. 29 à 33 (IAEA-CN-101/6) (7-11 juillet 2003).
 21. Les Gouvernements de la France et des États-Unis, et l'AEN ont soumis des documents pour examen. Ces documents sont disponibles sur le site Web de l'AIEA, www-rasanet.iaea.org/downloads/radiation-safety/512seitenText.pdf.
 22. À côté et indépendamment des préoccupations en matière de responsabilité, les pays situés à proximité des routes maritimes empruntées par les transports nucléaires ont également proposé une réglementation plus stricte du transport maritime et une notification préalable des expéditions qui traversent leur zone économique exclusive. Ces questions sortent du cadre du présent document.
 23. Voir l'ensemble des Résolutions de la Conférence générale de l'AIEA de 1997 à 2003 sur la sûreté du transport des matières radioactives, disponible sur le site Web de l'AIEA : www-rasanet.iaea.org/programme/radiation-safety/trans-safety.htm (consultation le 17 mars 2004) ; voir également la seconde réunion de haut niveau sur les préoccupations spéciales en matière de sécurité des petits États insulaires, *Declaration of Kingstown on the Security of Small Island States* (8-10 janvier 2003) www.oas.org/xxiiiiga/english/reference_docs/declaracion_kingstown.pdf (consultation le 29 mars 2004) ; Duncan E.J. Currie, *The International Law of Shipments of Ultrahazardous Radioactive Materials: Strategies and Options to Protect the Marine Environment*, www.globelaw.com/Nukes/Nuclear%20Shipment%20Paper.htm (consultation le 29 mars 2004).
 24. Vienne révisée est entrée en vigueur à la suite de la Conférence. Le 4 octobre 2003, Vienne révisée est entrée en vigueur dans les pays suivants : Argentine, Bélarus, Lettonie, Maroc et Roumanie. Comme cela a été indiqué dans la note 9 ci-dessus, les Gouvernements de l'Irlande, de la Nouvelle-Zélande et du Pérou n'ont pas abordé directement Paris révisée dans leurs contributions à la Conférence. Bien que Paris Révisée ne soit pas le sujet principal des débats ci-après, cette Convention (après son adoption sous l'égide de l'AEN) constituera une pièce essentielle dans la création d'un régime mondial en matière de responsabilité nucléaire civile. Par conséquent, certains éléments de Paris révisée sont analysés plus avant dans le texte.

définition des dommages nucléaires, la compétence juridictionnelle en cas d'accident nucléaire et les niveaux d'indemnisation. En outre, tous les « États maritimes » ou les États ayant un parc nucléaire n'adhèrent pas aux régimes de Vienne et de Paris, et tous ne sont pas Parties au Protocole commun qui fixe les relations conventionnelles entre ces régimes²⁵.

b. Niveaux d'indemnisation insuffisants

Les niveaux d'indemnisation au titre des Conventions de Paris et de Vienne sont insuffisants²⁶. Vienne révisée et la CRC accroissent les niveaux d'indemnisation disponibles pour les victimes de dommages nucléaires mais pas nécessairement pour les États non-contractants²⁷.

c. Indemnisation des dommages sans avantage provenant de l'activité génératrice

La Convention de Bruxelles et la CRC mettent en place des mécanismes prévoyant plusieurs tranches d'indemnisation pour les dommages nucléaires provoqués sur le territoire d'une Partie contractante par un accident nucléaire dont la responsabilité incombe à un exploitant établi dans un État Partie. En application de ces Conventions, une tranche de l'indemnisation provient d'un fonds d'indemnisation complémentaire auquel les Parties à ces conventions (États producteurs ou non d'énergie nucléaire) seraient tenues de contribuer dans certaines circonstances²⁸. Les pays concernés situés à proximité des routes maritimes s'interrogent sur l'obligation de contribuer à un fonds créé pour indemniser des dommages nucléaires alors qu'ils ne tirent aucun avantage, et ne sont pas nécessairement en faveur, de l'activité génératrice²⁹.

d. Compétence juridictionnelle

En principe, en application des régimes de Vienne et de Paris, seuls les tribunaux de l'État sur le territoire duquel l'accident nucléaire se produit sont compétents pour statuer sur les actions en réparation³⁰. Cependant, lorsqu'un accident nucléaire survient hors du territoire d'une Partie contractante (par exemple, pendant un transport maritime, en haute mer), la compétence juridictionnelle est dévolue au tribunal pertinent de la Partie contractante sur le territoire de laquelle est établie l'installation nucléaire dont la responsabilité est engagée. Vienne révisée et la CRC

25. Voir F. Maughan et E. Caro, « *Liability in the Transport of Radioactive Material* », p. 8.

26. Voir note 44 ci-dessous.

27. Voir F. Maughan et E. Caro, « *Liability in the Transport of Radioactive Material* », p. 9; J. Ludbrook, *Liability in the Transport of Nuclear Material – Existing Liability Regimes and Gaps in their Coverage*, p. 17.

28. Ensemble, les Conventions de Paris et de Bruxelles créent une structure composée de trois tranches qui prévoit un plafond de 300 millions de DTS pour indemniser les victimes de dommages nucléaires. Dans les deux premières tranches, un montant allant jusqu'à 175 millions de DTS est fourni par l'exploitant, et éventuellement au moyen de fonds publics de la Partie contractante sur le territoire de laquelle est située l'installation nucléaire de l'exploitation responsable. Un montant compris entre 175 millions et 300 millions de DTS est fourni au moyen de fonds publics alloués par toutes les Parties contractantes à la Convention de Bruxelles. Pour en savoir davantage au sujet du fonds complémentaire de la CRC, voir note 47 ci-dessous. Voir note 53 ci-dessous pour une analyse des régimes révisés de Paris et de Bruxelles.

29. J. Ludbrook, « *Liability in the Transport of Nuclear Material – Existing Liability Regimes and Gaps in their Coverage* », p. 18; F. Maughan et E. Caro, « *Liability in the Transport of Radioactive Material* », p. 9 à 10.

30. F. Maughan et E. Caro, « *Liability in the Transport of Radioactive Material* », p. 8 à 9. Voir également l'article XI de la Convention de Vienne et l'article 13 de la Convention de Paris.

permettraient de donner la compétence juridictionnelle à l'État contractant dans la Zone économique exclusive (ZEE) duquel surviendrait l'accident, mais cette disposition ne profiterait pas aux victimes d'accidents intervenant, soit en haute mer, soit dans des États non-contractants³¹.

e. Définition du dommage nucléaire

La définition donnée par les Conventions de Paris et de Vienne du dommage nucléaire comprend généralement tout décès, tout dommage aux personnes et toute perte de biens ou tout dommage aux biens³². Vienne révisée et la CRC élargiraient la définition du dommage nucléaire mais ces régimes ne sont pas en vigueur³³ et ils n'envisagent pas d'indemnisation des dommages immatériels dus à la rumeur³⁴.

IV. Réponse aux préoccupations soulevées par les États situés à proximité des routes maritimes concernant un régime autonome visant le transport

A. *La thèse de la spécificité des États côtiers et de la dichotomie entre États côtiers et États maritimes ne résiste pas à l'analyse*

En filigrane des inquiétudes exprimées par les pays situés à proximité des routes maritimes se dessine une méfiance à l'égard de la sûreté des transports de matières nucléaires, conjuguée à une crainte de dommages au milieu marin et aux économies des États côtiers, dans l'hypothèse d'un accident survenant pendant le transport³⁵. Toutefois, les données dont on dispose donnent à penser que les préoccupations des États situés à proximité des routes maritimes ne sont pas étayées par des éléments objectifs³⁶. Selon les calculs des experts, la probabilité d'un accident durant le transport

31. F. Maughan et E. Caro, « *Liability in the Transport of Radioactive Material* », p. 8 à 9.

32. Voir l'article I(k) de la Convention de Vienne et l'article 3(a) de la Convention de Paris.

33. Comme cela a été indiqué plus haut, Vienne révisée est entrée en vigueur à la suite de la Conférence. Voir note 48 ci-dessous concernant les définitions élargies du dommage nucléaire dans les régimes de Vienne et de Paris révisés, ainsi que dans la CRC.

34. Voir F. Maughan et E. Caro, « *Liability in the Transport of Radioactive Material* », p. 9. Dans sa contribution à la Conférence, le Gouvernement de Nouvelle-Zélande décrit le « dommage dû à une rumeur comme la perte immatérielle subie à la suite d'un danger perçu de dommage du fait d'un accident/incident tel qu'une irradiation des ressources halieutiques ou de zones touristiques, d'où un risque pour la santé humaine ». Voir J. Ludbrook, « *Liability in the Transport of Nuclear Material – Existing Liability Regimes and Gaps in their Coverage* », p. 17.

35. Par ailleurs, certaines organisations non gouvernementales telles que Greenpeace plaident ouvertement en faveur de l'arrêt complet du transport de matières nucléaires. Voir Greenpeace, « *Can't Pay, Won't Pay: Plutonium and high-level nuclear waste and the inadequacies of international liability arrangements* », <http://archive.greenpeace.org/nuclear/transport/mox99/index.html> (juillet 1999), (consultation le 29 mars 2004). Il se peut que les pays qui réclament un régime autonome pour régler la question de la responsabilité pendant le transport partagent ce point de vue et qu'en fait, les demandes en faveur d'une nouvelle convention soient une étape dans une stratégie visant cet objectif.

36. Voir par exemple, Ron Smith, « *The Maritime Transportation of Nuclear Materials: a view from New Zealand*, Political Science », Volume 54, n° 1 (juin 1999) p. 5 à 19. Dans cet article, Ron Smith, citoyen néo-zélandais, conteste les analyses du Gouvernement de Nouvelle-Zélande concernant la sûreté du transport maritime de matières radioactives.

s'accompagnant d'un déversement des matières radioactives sur le fond océanique à partir des châteaux de transport est négligeable³⁷.

Il ne faudrait pas pour autant sous-estimer les conséquences d'un accident provoquant une émission de radioactivité pendant le transport. Les effets pourraient être graves en raison de la longue durée de vie des matières radioactives en cause. Cependant, il y a eu plus de 160 expéditions par mer de matières radioactives entre l'Europe et l'Asie échelonnées sur plus de 30 années sans un seul accident ayant entraîné des conséquences radiologiques³⁸. Toutes les expéditions respectent strictement les prescriptions figurant dans les lignes directrices de l'AIEA relatives au transport et les normes de l'Organisation maritime internationale³⁹. L'AIEA a publié ses premières normes relatives à la sûreté des transports en 1961 ; l'OMI a publié ses premiers règlements en 1965. Dans les quarante-deux années qui ont suivi, les normes de l'AIEA et de l'OMI se sont encore durcies⁴⁰. Les États qui se livrent au transport des matières nucléaires sont parfaitement conscients des conséquences transfrontières d'un accident nucléaire, en particulier depuis la catastrophe de Tchernobyl de 1986.

-
37. En fait, selon les calculs effectués, la probabilité d'un accident pendant le transport (dans le cas de chargements de combustibles MOX) serait d'une occurrence tous les 500 000 ans. Un tel accident n'entraînerait pas nécessairement une contamination radioactive du milieu marin. Voir Ron Smith, « *Maritime Transportation of Nuclear Materials* », p. 7 (citant Jeremy Sprung et coll., « *Data and Methods for Assessment of the Risks Associated with the Maritime Transport of Radioactive Materials: Results of the SeaRAM Program Studies* », Sandia National Laboratories (1998) (SAND98-1171/1). S'agissant des chargements de déchets hautement radioactifs vitrifiés, la probabilité d'une émission de rayonnement à la suite d'un accident pendant le transport est égal à 10⁻¹⁸, soit 0,000 000 000 000 000 001. Voir Ron Smith, « *Maritime Transportation of Nuclear Materials* », p. 6 [citant Jeremy Sprung et coll., *Comments on Paper Titled « The Sea Transport of Vitrified High-Level Radioactive Wastes: Unresolved Safety Issues »*, Sandia National Laboratories (mai 1997)].
 38. Les médias ont privilégié les expéditions par mer de matières nucléaires entre l'Europe et le Japon. Il s'agit 1) de combustible nucléaire usé japonais expédié en Europe pour retraitement ; 2) de combustible neuf à oxydes de plutonium/uranium (MOX) expédié au Japon pour être utilisé dans les réacteurs de puissance japonais ; 3) de déchets à haute activité vitrifiés - le résidu issu du traitement - qui ont été immobilisés sous la forme d'un verre solide stable pour permettre leur manutention, leur transport et leur évacuation dans de bonnes conditions de sûreté et sont réexpédiés d'Europe au Japon en vue de leur stockage à long terme.
 39. Les dispositions pertinentes de l'AIEA pour le transport de matières nucléaires comprennent le *Règlement de transport des matières radioactives et les Normes de sûreté fondamentales de l'AIEA*. La portée des programmes de l'AIEA dans le domaine de la sûreté du transport nucléaire sort du cadre du présent document. Pour une explication complète des règlements et des prescriptions de transport de l'AIEA, voir *Radioactive Materials Transport: « The International Safety Regime, World Nuclear Transport Institute Series »* n° 1 (juillet 2001). Voir aussi « IAEA, Résolution du Conseil des gouverneurs, Sûreté du transport des matières nucléaires », GOV/1998/17 (30 avril 1998). L'OMI publie un Code maritime international des marchandises dangereuses (IMDG) pour les transports par mer, qui intègre les règles de l'AIEA concernant le transport. Depuis 1993, l'OMI publie également le Recueil international de règles de sécurité pour le transport de combustible nucléaire irradié, de plutonium et de déchets hautement radioactifs en colis à bord de navires (INF Code).
 40. L'AIEA a également créé le Comité consultatif pour les normes de sûreté du transport (TRANSSAC), organisme composé de hauts responsables de la réglementation possédant des compétences dans la sûreté du transport de matières radioactives. Le Comité TRANSSAC revoit le Règlement de transport de l'AIEA tous les deux ans.

Seuls 42 pays dans le monde sont dépourvus de littoral et la majorité des pays de la planète sont donc des « États côtiers⁴¹ ». La biodiversité marine est omniprésente ; on trouve des nations maritimes dans tous les continents et régions dans les deux hémisphères. Chaque pays ayant un littoral, ainsi que leurs citoyens, tirent au moins quelques revenus d'activités fondées sur la mer et le tourisme⁴². Par conséquent, il ne semble pas que la problématique États côtiers/États maritimes soit la plus appropriée pour engager la discussion sur le transport de matières nucléaires. Il pourrait être plus judicieux pour débattre de ces questions de considérer les « États maritimes » ou les « États maritimes nucléaires », d'un côté, et les « États concernés » ou « États proches des routes maritimes » de l'autre.

B. Les régimes de responsabilité modernes peuvent constituer la base d'un régime international cohérent de responsabilité dans le domaine nucléaire

La majorité des problèmes soulevés par l'Irlande la Nouvelle-Zélande et le Pérou dans leurs contributions à la Conférence sont pris en compte, au moins partiellement dans les régimes de Vienne révisée et de la CRC⁴³. Les dispositions nouvelles et élargies figurant dans les régimes de Vienne révisée et de la CRC découlent de la volonté renouvelée de créer un système de responsabilité de portée véritablement mondiale. Cela ne tient pas seulement au fait que tous les États peuvent adhérer à ces Conventions, mais plutôt à l'introduction par les États producteurs d'énergie nucléaire de concessions destinées à rendre l'adhésion plus avantageuse pour les États dépourvus de parc nucléaire, y compris ceux situés à proximité des routes maritimes.

-
41. Groupe de la Banque mondiale, Look after your Coastline : www.worldbank.org.yu/ECA/yugoslavia.nsf/0/61DA5752899E9FBBC1256DA2004A4E40?Open-document (consultation le 27 mars 2004).
 42. Voir « *The World Almanac and Book of Facts 2002* ». Les longueurs de côtes du Canada, de la France, du Japon, de la Russie, de la Corée, du Royaume-Uni et des États-Unis sont, respectivement, de 202 080 km, 3427 km, 29751 km, 37653 km, 2413 km, 12429 km et 19924 km. Les longueurs de côtes de la République dominicaine, de Fidji, de l'Irlande, de la Nouvelle-Zélande et du Pérou sont, respectivement, de 1288 km, 1129 km, 1448 km, 15134 km et 2414 km. Voir « *CIA World Fact book, Field Listing – Coastline* », www.odci.gov/cia/publications/factbook/fields/2060.html (consultation le 28 mars 2004).
 43. La Convention de Paris révisée prend également en compte les préoccupations des États à proximité des routes maritimes de la même façon que Vienne révisée et la CRC. Cependant, comme cela a été expliqué dans la note 5 ci-dessus, la Convention de Paris, même dans sa forme révisée, présente des obstacles à l'adhésion des pays non membres de l'OCDE et, en conséquence, on est fondé à soutenir que la Convention de Paris ne peut pas constituer le noyau d'un régime mondial (à l'heure actuelle, l'OCDE compte 30 pays membres). Pour de plus amples informations concernant les membres de l'OCDE et ses relations avec les pays non membres, voir www.oecd.org/document/58/0,2340,en_2649_34483_1889402_1_1_1_1,00.html (consultation le 27 mars 2004)). En outre, les États-Unis (État membre de l'OCDE) ne peuvent pas adhérer au régime de Paris, même dans sa forme révisée, car les États-Unis ne sont pas prêts à modifier leur système de responsabilité civile délictuelle fondé sur la législation des États des États-Unis. L'adhésion au régime de Vienne révisée est ouverte à tous les États. L'adhésion à la CRC est ouverte à toutes les Parties contractantes aux Conventions de Vienne et de Paris, ainsi qu'aux pays (y compris les États-Unis) qui ont des régimes internes en matière de responsabilité nucléaire qui sont conformes aux prescriptions inscrites dans l'annexe à la CRC. La législation des États-Unis en matière de responsabilité nucléaire, le *Price-Anderson Act* (42 U.S.C., paragraphe 2210), est conforme aux prescriptions énoncées dans l'annexe à la CRC.

1. *Montant de l'indemnisation*

De nombreux pays, en particulier les pays non producteurs d'énergie nucléaire, demeurent opposés à l'établissement de relations conventionnelles sur la base des montants d'indemnisation prévus dans les régimes de Vienne et de Paris⁴⁴. Le montant minimum d'indemnisation est faible, et les Parties contractantes sont relativement peu incitées à aller au delà des montants minimums prescrits dans les conventions existantes pour indemniser les victimes d'un dommage nucléaire. Toutefois, Vienne révisée et la CRC, requièrent un montant minimum de 300 millions de droits de tirages spéciaux (DTS), soit environ 400 millions USD au taux de change actuel⁴⁵. Ces montants minimums dépassent de 300 millions USD, les montants minimums prévus en application des régimes de Vienne et de Paris⁴⁶. En outre, la CRC met à disposition un montant complémentaire d'au moins 300 millions de DTS grâce à un fonds supplémentaire conçu pour mobiliser des fonds additionnels à l'échelon international destinés à indemniser les victimes d'un dommage nucléaire⁴⁷.

2. *Compétence juridictionnelle sur un accident nucléaire*

Les conventions modernes élargissent les dispositions juridictionnelles pour accroître la probabilité qu'un État situé à proximité puisse avoir juridiction sur un accident nucléaire intervenant pendant un transport. Vienne révisée et la CRC (en plus de Paris révisée) considèrent la Zone économique exclusive (ZEE) d'une partie comme un prolongement de son territoire, contrairement à la haute mer, assurant de ce fait que la compétence juridictionnelle sur un accident de transport se produisant dans la ZEE d'une Partie contractante sera dévolue à cette Partie⁴⁸. En application des

44. En application de la Convention de Paris, le minimum ne doit pas être inférieur à 7 millions USD alors que la Convention de Vienne requiert un minimum de 5 millions USD à sa valeur or à la date du 29 avril 1963 (environ 50 millions USD au prix actuel de l'or). Voir article 7 de la Convention de Paris et article 5 de la Convention de Vienne, respectivement.

45. Un droit de tirage spécial est l'unité de compte définie par le fonds monétaire international et utilisé pour ses propres opérations et transactions. Les deux Conventions prescrivent des périodes de transition pendant lesquelles un montant en aucun cas inférieur à 150 millions de DTS doit être disponible au titre de la CRC jusqu'au 29 septembre 2007, et un montant en aucun cas inférieur à 100 millions de DTS doit être disponible au titre de Vienne révisée jusqu'à l'automne 2013. Voir l'article 3 de la CRC et l'article 5 de Vienne révisée, respectivement.

46. Voir note 44 ci-dessus.

47. L'obligation de contribuer au fonds serait déclenchée si l'État abritant l'installation notifiait les Parties que le montant de toutes les demandes de réparation recevables dépassent le montant minimum de la première tranche d'indemnisation à la charge de cet État. Cinquante pour cent du fonds seront alloués à l'indemnisation des dommages subis hors du territoire de l'État où se trouve l'installation (dommages transfrontières), y compris les dommages transfrontières subis dans une Partie contractante dépourvue de parc nucléaire. En application de l'article XI(4), les Parties contractantes à la CRC peuvent déclarer une première tranche d'un montant égal ou supérieur à 600 millions de DTS. Dans ce cas, l'allocation aux dommages transfrontières est éliminée et l'intégralité du fonds international complémentaire est disponible sans discrimination. Pour une analyse complète de la CRC, y compris le fonds complémentaire, 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 », *Bulletin de droit nucléaire* n° 61, p. 25 (juin 1998).

48. Comparer l'article XI de la Convention de Vienne et l'article 13 de la Convention de Paris à l'article XIII de la CRC, l'article XI de Vienne révisée et l'article 13 de Paris révisée. Les nouvelles dispositions relatives à la compétence juridictionnelle dans ces Conventions prennent en compte les modifications qui sont intervenues dans le droit international de la mer au cours des 20 dernières années

régimes de Vienne et de Paris actuels, les États concernés n'auraient pas de compétence juridictionnelle sur un accident de transport se produisant dans leur ZEE.

3. *Définition des dommages nucléaires*

Vienne révisée et la CRC (venant s'ajouter à Paris révisé) améliorent la définition des dommages nucléaires en énonçant explicitement les types de dommages qui sont considérés comme des dommages nucléaires⁴⁹. En plus des dommages aux personnes et aux biens, la définition comprend cinq catégories de dommages ayant trait à la dégradation de l'environnement, aux mesures préventives et aux dommages immatériels⁵⁰. Les cinq nouvelles catégories n'ont pas d'équivalents dans les régimes de Vienne et de Paris ; ces notions ont été introduites essentiellement pour répondre aux préoccupations des États situés à proximité des routes maritimes concernant les accidents nucléaires durant le transport⁵¹.

C. *Amendements possibles à un régime mondial, une fois largement en vigueur*

Les arguments ci-dessus montrent que des dispositions supplémentaires ont été prises pour améliorer le régime international de responsabilité nucléaire relatif aux dommages nucléaires dans le but de créer un système à l'échelle mondiale. Toutefois, il faudrait envisager encore d'autres améliorations après qu'un nombre suffisant d'États y auront adhéré, et sous réserve que les États situés à proximité des routes maritimes fassent valoir auprès des pays se trouvant dans une situation analogue à la leur les avantages d'une participation à un régime mondial. Les États, dotés ou non d'un parc nucléaire, pourraient envisager quatre amendements fondamentaux :

1. *Augmentation des montants de la garantie*

Cinq ans après la révision de la Convention de Vienne et la création de la CRC, les membres de la Convention de Paris ont révisé ce régime sous l'égide de l'AEN⁵². Une fois en vigueur, la

et dont se fait l'écho la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982, www.un.org/Depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf (consultation le 25 mars 2004). (La Convention sur le droit de la mer, adoptée à Montego Bay, Jamaïque, le 10 décembre 1982, est entrée en vigueur le 16 novembre 1994.). Pour de plus amples commentaires et analyses au sujet des nouvelles dispositions juridictionnelles dans Vienne révisée et la CRC, voir Andrea Gioia, « Les zones maritimes et les nouvelles dispositions en matière de compétence juridictionnelle dans le Protocole de Vienne de 1997 et dans la Convention de 1997 sur la réparation complémentaire des dommages nucléaires », *Bulletin de droit nucléaire* n° 63, p. 27 (juin 1999), et Ben McRae, « La Convention sur la réparation », *Bulletin de droit nucléaire* n° 61, p. 27 (juin 1998).

49. Voir l'article I(k) de Vienne révisée, l'article I(f) de la CRC et l'article I(a)(vii)-(x) de Paris révisée.

50. Id. Voir également Ben McRae, « Convention sur la réparation », *Bulletin de droit nucléaire* n° 61, p. 37 à 40.

51. Le droit national détermine dans quelle mesure sont couverts les dommages ayant trait à la dégradation de l'environnement, aux mesures préventives et aux dommages immatériels. Voir l'article I(f) de la CRC et l'article I(k) de Vienne révisée.

52. Bien que l'on soit fondé à contester que Paris révisée puisse constituer la base d'un régime mondial, certaines dispositions de Paris révisée peuvent servir de modèle pour les amendements à Vienne révisée et à la CRC.

Convention de Paris révisée devrait prévoir que la responsabilité de l'exploitation ne pourra pas être inférieure à 700 millions EUR⁵³. L'*Exposé des Motifs* de la Convention de Paris indique clairement que la responsabilité minimum des exploitants en application de la Convention de Paris révisée (c'est-à-dire 700 millions EUR) doit aussi constituer un risque assurable sur les marchés internationaux de l'assurance⁵⁴ du moment. Les amendements à Vienne révisée et à la CRC pourraient harmoniser les montants minimums de la responsabilité des exploitants en les alignant sur le régime de Paris révisé et la capacité actuelle apparente des marchés internationaux de l'assurance⁵⁵.

En outre, il faudrait que les États producteurs ou non d'électricité nucléaire envisagent de porter le niveau du montant complémentaire de la CRC à environ 700 millions de DTS. Un tel amendement maintiendrait la concordance actuelle entre le fonds complémentaire et le montant minimum requis de la responsabilité de l'exploitant au titre de la CRC et de Vienne révisée. Si ces amendements étaient adoptés, un minimum de 1,4 milliard de DTS (environ 1,6 milliard USD) serait disponible pour indemniser les victimes d'un accident intervenant pendant un transport.

-
53. Voir les articles 7 et 10 de Paris révisée. Une fois en vigueur, les régimes de Paris et Bruxelles révisés mettraient à disposition 1,5 milliard EUR pour indemniser les victimes de dommages nucléaires. La première tranche d'indemnisation est constituée de la responsabilité minimum au titre de Paris révisée, à savoir 700 millions EUR et continue de provenir de la garantie financière de l'exploitant ; l'État où est située l'installation est responsable en dernier ressort de toute insuffisance. La deuxième tranche de Bruxelles révisée est maintenant de 500 millions EUR et continue d'être alimentée au moyen des fonds publics mis à disposition par l'État où est située l'installation. La troisième tranche (300 millions EUR) provient du fonds d'indemnisation constitué par l'ensemble des Parties contractantes. Le Protocole portant modification de la Convention de Paris entrera en vigueur lorsqu'il aura été ratifié par les deux tiers des États signataires ; le Protocole portant amendement à la Convention complémentaire de Bruxelles entrera en vigueur lorsqu'il aura été ratifié par tous les États signataires de la Convention. Pour de plus amples informations, voir le site Web de l'AEN www.nea.fr/html/general/press/2004/2004-01.html (consultation le 25 mars 2004).
54. Le paragraphe 4 de l'*Exposé des Motifs* à la Convention de Paris (approuvée dans sa forme révisée le 16 novembre 1982 par le Conseil de l'OCDE) stipule dans sa partie pertinente que « l'ampleur que peut prendre un accident nucléaire impose une coopération internationale entre les pools nationaux d'assurances. Seul un regroupement efficace des ressources d'un marché international des assurances, notamment par la co-assurance et la réassurance, permet la constitution d'une garantie financière suffisante pour faire face aux demandes de réparation qui pourraient être présentées ». Voir également Marcus Radetzki, « Limitation de la responsabilité civile nucléaire : causes, conséquences et perspectives », *Bulletin de droit nucléaire* n° 63, p. 27 à 42.
55. Il convient cependant de noter qu'il peut y avoir une relation dans le régime de Paris révisée entre la capacité des marchés internationaux de l'assurance et la probabilité statistique qu'un accident nucléaire catastrophique se produise dans la zone de l'OCDE où sont exploités environ 350 réacteurs. Voir Marcus Radetzki, « Limitation de la responsabilité civile nucléaire : causes, conséquences et perspectives », *Bulletin de droit nucléaire* n° 63, p. 11. Les niveaux minimums pourraient encore être relevés dans Vienne révisée et la CRC dans la mesure où les marchés de l'assurance ne peuvent pas garantir le même niveau dans (par exemple) les pays d'Europe de l'Est, en raison du risque plus élevé que comporte l'assurance de réacteurs de conception soviétique situés en Europe orientale. L'article V de Vienne révisée pourrait limiter la responsabilité de l'exploitant à un montant inférieur à 300 millions de DTS, sous réserve que des fonds publics soient disponibles pour combler la différence. Voir Vienne révisée, Article V (1)(b) et V(2). Un dispositif analogue de partage de la responsabilité pourrait être créé au moyen d'amendements à Vienne révisée et à la CRC pour s'assurer qu'un montant minimum de 700 millions EUR soit disponible pour indemniser les victimes de dommages nucléaires.

2. *Indemnisation des dommages sans tirer avantage de l'activité génératrice*

S'agissant du fonds complémentaire créé en application de l'article III.1(b) de la CRC, 90 % des contributions proviendraient des pays producteurs d'électricité nucléaire sur la base de leur puissance nucléaire installée⁵⁶. Les 10 % restants seraient fournis par toutes les Parties sur la base de leur barème de contribution à l'Organisation des Nations Unies (ONU⁵⁷). La CRC prévoit déjà que les États qui versent la quote-part minimum à l'ONU et qui ne possèdent aucun réacteur nucléaire ne sont pas tenus de verser de contributions⁵⁸. Les Parties contractantes au régime devraient envisager un amendement pour veiller à ce que seuls les États ayant un parc nucléaire soient tenus de contribuer au fonds complémentaire. Avec un tel amendement, les États non producteurs d'électricité nucléaire tels que le Chili, l'Irlande, la Nouvelle-Zélande et le Pérou pourraient adhérer au régime sans se retrouver dans la situation paradoxale d'avoir à indemniser des victimes de dommages nucléaires, alors qu'ils ne soutiennent pas nécessairement l'activité génératrice⁵⁹.

3. *Définition des dommages nucléaires*

Les pays situés à proximité des routes maritimes prétendent que Vienne révisée et la CRC ne prévoient pas de réparation pour le dommage dû à la rumeur⁶⁰. Ces États observent à juste titre, qu'en application des régimes de Vienne et de Paris, la responsabilité de l'exploitant pour des dommages nucléaires repose sur le prédicat de l'émission de rayonnements ionisants⁶¹. S'agissant des régimes de Vienne révisée, de la CRC et de Paris révisée, ce raisonnement n'est pas entièrement fondé. Chacun de ces régimes permet le recouvrement pour des évacuations de précaution lorsque le risque d'un accident nucléaire crée une menace grave et imminente d'émission de rayonnements ionisants⁶². Ces mesures préventives comprendraient vraisemblablement, entre autres, les opérations en vue de récupérer un navire qui coule dans une ZEE d'un État proche des routes maritimes, ainsi que le coût de la fermeture des pêcheries, des analyses radiologiques de l'eau et de l'interdiction de la consommation de produits alimentaires marins pendant une durée raisonnable, le temps de vérifier si une émission de

56. Voir l'article IV.1(a) de la CRC. Voir également Ben McRae, « *La convention sur la réparation* », *Bulletin de droit nucléaire* n° 61, p. 36 à 41.

57. Voir Article IV.1(a).

58. Voir Article IV.1(b). Cette disposition viserait virtuellement tous les petits États insulaires.

59. Dans son article analysant la CRC, Ben McRae note qu'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 ayant un parc nucléaire. Voir Ben McRae, *Bulletin de droit nucléaire* n° 61, p. 32 à 33. En supposant qu'il en soit véritablement ainsi, l'amendement décrit ci-dessus ne ferait qu'officialiser une réalité implicite du régime de la CRC au moment de son adoption en 1997.

60. On trouvera la définition donnée par le Gouvernement de Nouvelle-Zélande au dommage dû à la rumeur dans la note 34 ci-dessus.

61. Au titre des Conventions de Vienne et de Paris, des dommages nucléaires « proviennent ou résultent des propriétés radioactives et des propriétés toxiques, explosives ou autres propriétés dangereuses des combustibles nucléaires ou produits ou déchets radioactifs... ». Voir Convention de Vienne, article I(k), et Convention de Paris, article 1(a)(i).

62. Voir les articles I(f), I(h) et I(i) de la CRC, les articles 1(k) 1(l) et 1(n) de Vienne révisée, et les articles 1(a)(vii), 1(a)(ix), et 1(a)(x) de Paris révisée.

rayonnements ionisants s'est effectivement produite⁶³. Toutefois, les Conventions ne semblent pas couvrir des formes plus générales de dommages immatériels qui pourraient résulter d'un scénario hypothétique dans lequel un navire coulerait dans la ZEE d'un État proche des routes maritimes et qu'il serait déterminé qu'il n'y a pas eu d'émission de rayonnements ionisants⁶⁴. Pour y remédier, les États dotés ou non d'un parc nucléaire pourraient envisager d'introduire une définition du « dommage dû à la rumeur » se lisant comme suit : « tout dommage immatériel résultant d'un accident pendant le transport de matières nucléaires sans émission de rayonnements ionisants, dans les limites fixées par le droit général du tribunal compétent en matière de responsabilité civile⁶⁵ ». Une telle définition donnerait aux États proches des routes maritimes ayant compétence pour connaître d'un accident nucléaire une grande latitude pour définir le dommage immatériel en l'absence d'une émission de radioactivité, tout en assujettissant le recours à cette disposition à la réalité d'un accident (par opposition à une simple traversée de la ZEE d'un État proche⁶⁶).

4. *Accidents survenant pendant le transport en haute mer*

Comme cela a été indiqué plus haut, Vienne révisée et la CRC (ainsi que Paris révisée) assimilent la ZEE d'un État Partie à sa mer territoriale, assurant de ce fait que cette Partie a compétence pour connaître d'un accident de transport se produisant dans sa ZEE⁶⁷. Cependant, en application de tous les régimes internationaux en matière de responsabilité nucléaire, l'État abritant l'installation (c'est-à-dire l'État où est situé l'exploitant d'une installation nucléaire) aurait compétence pour connaître de tout accident nucléaire ne se produisant pas sur le territoire d'une Partie contractante. Cette disposition s'applique aux accidents nucléaires survenant en haute mer. Les États proches des routes maritimes ont beaucoup insisté sur ce point dans leurs contributions à la conférence⁶⁸. L'*Exposé des Motifs* de la Convention de Paris montre clairement que les rédacteurs

-
63. Bien entendu, la définition du dommage dû à la rumeur pourrait également englober les situations dans lesquelles il se produit une émission de rayonnements dont les niveaux ne sont pas suffisamment élevés pour être préjudiciables à la population ou à l'environnement. Dans un tel scénario, les victimes seraient dédommagées pour le coût des mesures de restauration de l'environnement dégradé, tout manque à gagner en relation avec des intérêts économiques et « tout autre dommage immatériel » reconnu par le tribunal compétent conformément à l'article 1(f) de la CRC, à l'article 1(k) de Vienne révisée, et à l'article (a)(vii) de Paris révisée.
64. On pourrait ranger dans ces formes plus générales de dommages immatériels une baisse dans les ventes et la consommation de poisson et une baisse des revenus du tourisme.
65. Cette définition pourrait être intégrée dans les définitions du « dommage nucléaire » (article 1(f) de la CRC, article I(k) de Vienne révisée, ou comme une notion distincte, analogue aux « mesures préventives » [article I(h) de la CRC, et article I(n) de Vienne révisée]. Le droit national détermine également la mesure dans laquelle sont couverts les dommages relatifs à la dégradation de l'environnement, aux coûts des mesures préventives et aux dommages immatériels. Voir l'article I(f) de la CRC, l'article I(k) de Vienne révisée, et l'article I(a)(vii)-(x) de Paris révisée.
66. Le Gouvernement péruvien fait judicieusement observer que l'article 6 de l'annexe de la CRC stipule qu'en ce qui concerne un accident nucléaire survenant pendant le transport, le montant maximum de la responsabilité de l'exploitant est régi par le droit national de l'État où se trouve l'installation. Voir C. Azurin-Araujo, *Towards a Global and Comprehensive IAEA's Nuclear Liability Regime, in Particular for Nuclear Damage caused during the Transport of Radioactive Material*, p. 32. Les États proches des routes maritimes doivent y acquiescer, en contrepartie de l'introduction du concept de « dommage dû à la rumeur » dans les régimes de responsabilité modernes, et de sa détermination en conformité avec leur législation nationale.
67. Voir section IV(B)(2) du présent article et note 48 ci-dessus.
68. Voir notes 30 à 31 ci-dessus et le texte d'accompagnement.

estimaient que dans ces circonstances la compétence juridictionnelle appartenait aux États abritant l'installation. Selon les rédacteurs, « il n'a pas été possible de trouver une autre solution permettant (aux victimes) d'agir devant les tribunaux nationaux tout en maintenant l'unité de juridiction⁶⁹ ». Cependant, il existe dans les Conventions initiales et révisées (y compris la CRC) des dispositions qui permettent aux Parties contractantes de déterminer par accord quels tribunaux seront compétents lorsque la compétence pourrait être dévolue à plus d'une Partie. Nonobstant les commentaires figurant dans l'*Exposé des Motifs* à la Convention de Paris, on pourrait peut-être aborder les accidents en haute mer de façon analogue. Dans la mesure où un accident nucléaire se produisant en haute mer provoque des dommages dans la ZEE d'une seule Partie contractante, la compétence pourrait être dévolue aux tribunaux de la Partie en question plutôt qu'à ceux de l'État où est située l'installation⁷⁰. De la même façon, dans l'hypothèse où un accident nucléaire se produit en haute mer et entraîne des dommages dans la ZEE de plusieurs Parties contractantes, l'État abritant l'installation et ces Parties pourraient décider consensuellement quels tribunaux auront la compétence juridictionnelle⁷¹. Évidemment, de tels amendements dérogeraient au principe de l'unité de juridiction et pourraient compromettre une indemnisation rapide des victimes d'un dommage nucléaire.

5. *Traitement des Parties non-contractantes*

Dans leurs contributions à la Conférence, les États proches des routes maritimes ont également fait valoir que les avantages de l'adhésion à un régime de responsabilité ne s'étendent pas nécessairement aux non-Parties⁷². Cela est peut-être vrai, mais la réponse est simple : il suffit d'adhérer aux conventions. Pour les États sans parc nucléaire, dont les petits États insulaires, le coût de l'adhésion au régime de Vienne révisée et à la CRC est faible, tandis que les avantages de la certitude juridique d'un niveau d'indemnisation garanti et d'un processus juridique prévisible pour l'octroi de réparations sont énormes. La majorité des États proches des routes maritimes n'ont pas de parc nucléaire ; leur adhésion à une convention se traduirait au pire par un coût négligeable⁷³. Sauf en cas d'acte délibéré pour lequel un exploitant pourrait exercer un droit de recours, les États proches des

69. Voir « *Exposé des Motifs* à la Convention de Paris », paragraphe 55. Voir également Andrea Gioia, « Les zones maritimes et les nouvelles dispositions en matière de compétence juridictionnelle dans le Protocole de Vienne de 1997 et dans la Convention de 1997 sur la réparation complémentaire des dommages nucléaires », *Bulletin de droit nucléaire* n° 63, p. 27.

70. Ce concept est analogue, mais pas identique, à l'article 13 (f)(i) de Paris révisée.

71. Dans ces cas de figure, il faudrait réviser l'article XIII(3)-(4) de la CRC et l'article XI(2)-(3) de Vienne révisée. L'État abritant l'installation continuerait d'avoir compétence pour connaître des accidents se produisant en haute mer qui n'entraînent pas de dommages dans la ZEE d'une Partie contractante.

72. Par exemple, le Gouvernement irlandais note que l'accès au fonds de réparation complémentaire au titre des deuxième et troisième tranches de la CRC pourrait être exclu, en fonction des obligations d'un État au titre des régimes de Vienne et de Paris. Voir F. Maughan et E. Carroll, « *Liability in the Transport of Radioactive Material* », p. 9. Le Gouvernement Néo-zélandais note par ailleurs que les niveaux de réparation au titre de Vienne révisée sont réduits si un État où se trouve une installation décide de ne pas statuer sur les recours pour des dommages sur le territoire d'un État non Partie. Voir J. Ludbrook, « *Liability in the Transport of Nuclear Material – Existing Liability Regimes and Gaps in their Coverage* », p. 17.

73. L'Irlande, la Nouvelle-Zélande et le Pérou sont des États sans parc nucléaire et, par conséquent, ils n'auraient pas d'installations nucléaires à déclarer et aucune demande de réparation à satisfaire ou à indemniser en cas d'incident nucléaire. Pour avoir la liste des États ayant un parc nucléaire et le nombre de réacteurs en exploitation dans chaque État, voir « *Nuclear News Magazine*, une publication de l'*American Nuclear Society* », (mars 2004) p. 41 à 67.

routes maritimes n'auraient aucune obligation financière au titre de ces conventions. Cela étant, il est tout à fait possible que des convictions idéologiques retiennent en dernier ressort des pays sans parc nucléaire de s'associer aux efforts visant à créer un système de responsabilité nucléaire de portée mondiale⁷⁴. Dans une telle hypothèse, la Convention de Vienne sur le droit des traités pourrait apporter une solution en vertu de laquelle les États non-contractants deviendraient des tiers bénéficiaires du régime sous réserve que ces pays adoptent des lois nationales qui mettent en œuvre pleinement et de bonne foi les principes inscrits dans les conventions⁷⁵. Ces États seraient tenus de suivre les prescriptions des conventions en application de la règle *pacta sunt servanda* (les pactes doivent être respectés) dans tous les cas de figure.

V. Réflexions finales

Les États proches des routes maritimes qui plaident en faveur d'un nouvel instrument pour régler la question de la responsabilité durant le transport de matières nucléaires doivent prendre conscience que la négociation et l'entrée en vigueur d'une telle convention nécessiteraient beaucoup de temps, à supposer que les États ayant un parc nucléaire soient prêts à envisager la création d'un tel régime. La Convention de Paris a été adoptée sous l'égide de l'AEN en 1960, mais le régime n'est pas entré en vigueur avant 1968. La Convention de Vienne a été adoptée sous les auspices de l'AIEA en 1963 ; le régime est entré en vigueur en 1977. Depuis le début des travaux en 1990, il a fallu 17 sessions échelonnées sur une période de sept ans pour réviser la Convention de Vienne et la CRC. Vienne révisée n'est entrée en vigueur que récemment et la CRC n'est encore qu'un instrument adopté sous les auspices de l'AIEA. Repousser encore la création d'un système international de responsabilité nucléaire pour indemniser les victimes de dommages nucléaires va à l'encontre des intérêts de tous les États, qu'ils soient ou non producteurs d'énergie nucléaire.

Tous les États ayant un parc nucléaire doivent montrer l'exemple en ratifiant les instruments modernes en matière de responsabilité nucléaire et, s'il y a lieu, en se retirant sans délai des régimes actuels de Vienne et de Paris⁷⁶. Les conventions modernes en matière de responsabilité civile nucléaire

74. Voir les remarques relatives à Greenpeace, note 35 ci-dessus.

75. Voir Convention de Vienne sur le droit des traités (VCLT), article 36, www.un.org/law/ilc/texts/treaties.htm (consultation le 26 mars 2004). Dans ses paragraphes pertinents, l'article 36 stipule que « 1) Un droit naît pour un État tiers d'une disposition d'un traité si les parties à ce traité entendent, par cette disposition, conférer ce droit soit à l'État tiers ou à un groupe d'États auquel il appartient, soit à tous les États, et si l'État tiers y consent ; 2) un État qui exerce un droit en application du paragraphe 1 est tenu de respecter, pour l'exercice de ce droit, les conditions prévues dans le traité ou établies conformément à ses dispositions ».

76. Comme le fait remarquer Andrea Gioia, l'article 30 de la Convention de Vienne sur le droit des traités a trait à « l'application de traités successifs portant sur la même matière ». Le paragraphe 3 stipule que « lorsque toutes les Parties au traité antérieur sont également Parties au traité postérieur, sans que le traité antérieur ait pris fin ou que son application ait été suspendue..., le traité antérieur ne s'applique que dans la mesure où ses dispositions sont compatibles avec celles du traité postérieur ». Aux termes du paragraphe 4a, la même règle s'applique aussi « lorsque les Parties au Traité antérieur ne sont pas toutes Parties au traité postérieur » dans les relations entre États Parties aux deux traités. La principale crainte en l'occurrence est que les nouvelles règles concernant la compétence juridictionnelle et la ZEE pourraient ne pas s'appliquer si des États producteurs et non producteurs d'énergie nucléaire n'adhéraient pas aux régimes modernes et se retiraient à chaque fois qu'il convient des régimes antérieurs. Voir Andrea Gioia, « Les zones maritimes et les nouvelles dispositions en matière de compétences juridictionnelles dans le Protocole de Vienne de 1997 et dans la Convention de 1997 sur la réparation complémentaire des dommages nucléaires », *Bulletin de droit nucléaire* n° 63, p. 29.

assurent que des ressources sensiblement accrues seront disponibles à partir de sources nationales et internationales pour indemniser les victimes potentielles et pourvoir à la restauration de l'environnement dans le territoire des Parties en cas d'accident nucléaire⁷⁷. L'adhésion aux mêmes régimes, ou bien encore l'établissement de liens par le biais de relations conventionnelles contraignantes, formerait les fondements d'un système international de responsabilité nucléaire civile auquel les États proches des routes maritimes pourraient trouver avantage à se rallier. Des relations conventionnelles parmi et entre les États ayant ou non un parc nucléaire sont le meilleur moyen de protéger tous les intérêts en jeu dans l'hypothèse d'un accident nucléaire sur terre ou durant le transport, et de promouvoir l'utilisation sûre de l'énergie nucléaire. Simultanément, il faudrait que les États influents proches des routes maritimes, tels que l'Irlande, la Nouvelle-Zélande et le Pérou encouragent les États se trouvant dans une situation analogue à la leur à adhérer, étant entendu qu'une fois les conventions en vigueur dans un grand nombre de pays, les préoccupations des États à proximité des routes maritimes seront prises en compte dans toute la mesure du possible au moyen d'amendements aux conventions modernes en matière de responsabilité.

77. À titre de comparaison, les États proches des routes maritimes devraient revoir la loi soviétique sur l'indemnisation des victimes de l'accident nucléaire de Tchernobyl. La loi de l'Union des Républiques socialistes soviétiques (URSS) est intitulée « De la protection sociale des citoyens qui ont souffert à la suite de la catastrophe de Tchernobyl ». L'article 13 du chapitre 3 énumère les mesures d'indemnisation proposées aux victimes de l'accident de Tchernobyl. Entre autres, les victimes ont droit à « l'obtention et la réparation gratuites des prothèses dentaires (à l'exception des prothèses en métaux précieux) », à « une automobile gratuite avec transmission manuelle, sous réserve d'indications médicales appropriées » et à « la fourniture de produits alimentaires conformément à des normes rationnelles de consommation ». Voir le texte de la loi de l'Union des Républiques socialistes soviétiques (notamment l'article 13) intitulée « De la protection sociale des citoyens qui ont souffert à la suite de la catastrophe de Tchernobyl », Izvestiya (21 mai 1991).

