

Conseil des gouverneurs Conférence générale

GOV/INF/2004/9-GC(48)/INF/5

Date : 9 septembre 2004

Distribution générale

Français

Original : Anglais

Réservé à l'usage officiel

Point 3 de l'ordre du jour provisoire du Conseil

(GOV/2004/51)

Point 13 de l'ordre du jour provisoire de la Conférence générale

(GC(48)/1)

Responsabilité civile en matière de dommages nucléaires

Groupe d'experts internationaux de la responsabilité nucléaire (INLEX)

1. Dans son résumé et ses constatations, le président de la Conférence internationale sur la sûreté du transport des matières radioactives, tenue à Vienne (Autriche) du 7 au 11 juillet 2003, a noté 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. Il existe un certain nombre de conventions relatives à la responsabilité, auxquelles de nombreux États sont parties, mais auxquelles beaucoup n'adhèrent pas ». Il a noté en outre que « les dispositions de ces conventions, et les liens qui les unissent, ne sont pas simples à comprendre » et a conclu que « la préparation d'un texte explicatif pour les divers instruments de responsabilité nucléaire contribuerait à une compréhension commune des questions complexes et faciliterait ainsi l'adhésion à ces instruments. Le Secrétariat de l'Agence devrait établir un tel document en collaboration avec un groupe indépendant d'experts juridiques désignés par le Directeur général ».
2. Compte tenu de ces constatations et afin de favoriser l'établissement d'un régime de responsabilité nucléaire global et efficace, les 8 et 15 septembre 2003 le Directeur général a annoncé au Conseil des gouverneurs et à la Conférence générale, respectivement, la création d'un groupe d'experts internationaux de la responsabilité nucléaire (INLEX).
3. Dans la résolution GC(47)/RES/7.C, adoptée le 19 septembre 2003, la Conférence générale « souligne l'importance d'avoir en place des mécanismes efficaces en matière de responsabilité pour assurer contre le dommage à la santé humaine et à l'environnement, et contre les pertes économiques effectives résultant d'un accident ou d'un incident pendant le transport maritime de matières radioactives », prend note de la conclusion du président de la conférence internationale selon laquelle « la préparation d'un texte explicatif pour les divers instruments de responsabilité nucléaire contribuerait à une compréhension commune des questions complexes et faciliterait ainsi l'adhésion à ces instruments », et se félicite 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 ».
4. Après l'adoption de la résolution GC(47)/RES/7.C, INLEX, composé de 20 experts, a tenu trois réunions, toutes au Siège de l'Agence : les 16 et 17 octobre 2003, du 22 au 26 mars 2004 et du 13 au 16 juillet 2004.

5. Au cours de ces trois réunions, INLEX a achevé la discussion et l'examen des textes explicatifs (y compris un aperçu du régime modernisé de l'AIEA en matière de responsabilité nucléaire) concernant les instruments sur la responsabilité nucléaire adoptés sous les auspices de l'Agence. Il a recommandé la diffusion des textes explicatifs auprès des États Membres dans le cadre d'une étude exhaustive du régime de l'Agence en matière de responsabilité nucléaire pour contribuer à la compréhension et à une interprétation autorisée de ce régime.

6. L'aperçu est annexé au présent document. Les textes explicatifs sont disponibles à l'adresse suivante :

<http://www.iaea.org/About/Policy/GC/GC48/Documents/gc48inf-5explanatorytexts.pdf>

Aperçu du régime modernisé de l'AIEA en matière de responsabilité nucléaire

1. L'adoption, en 1997, du Protocole d'amendement de la Convention de Vienne relative à la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires¹ (protocole de 1997) et de la Convention sur la réparation complémentaire des dommages nucléaires² (CRC) a été une étape majeure du développement du régime international de responsabilité nucléaire. Le protocole de 1997 et la CRC contiennent d'importantes améliorations en ce qui concerne le montant de la réparation, la couverture des dommages et la compétence juridictionnelle. En outre, la CRC met en place le cadre d'établissement d'un régime global susceptible de bénéficier d'une large adhésion des pays nucléaires et non nucléaires.

2. L'actuel régime international de responsabilité nucléaire repose sur 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 1982 (convention de Paris) et sur la Convention de Vienne relative à la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires (convention de Vienne), qui énoncent les principes fondamentaux du droit de la responsabilité nucléaire³. Ces principes sont notamment les suivants :

- **L'exploitant d'une installation nucléaire est seul responsable du dommage nucléaire.** La responsabilité est entièrement attribuée à une seule personne, à savoir l'exploitant de l'installation nucléaire dans laquelle se produit l'accident nucléaire ou, dans le cas d'un accident de transport, de l'installation dont proviennent les matières expédiées. En vertu des conventions, l'exploitant – et l'exploitant seul – est responsable des accidents nucléaires, à l'exclusion de toute autre personne. Cette responsabilité exclusive de l'exploitant, distincte de ce qu'elle est en droit de la responsabilité délictuelle, s'explique par deux facteurs fondamentaux. D'abord, il est souhaitable d'éviter de longues et difficiles batailles juridiques pour établir dans chaque cas qui est légalement responsable. Ensuite, une telle responsabilité exclusive élimine la nécessité pour tous ceux, autres que l'exploitant lui-même, qui pourraient être associés à la construction ou à l'exploitation d'une installation nucléaire de souscrire aussi une assurance, ce qui a pour effet de concentrer la capacité d'assurance disponible.
- **L'exploitant se voit imposer une responsabilité sans faute⁴.** Selon une longue tradition d'action législative ou d'interprétation judiciaire, il y a présomption de responsabilité pour risque lorsqu'une personne entreprend une activité dangereuse. Du fait des dangers spéciaux liés aux activités relevant du champ d'application des conventions et de la difficulté d'établir la négligence dans des cas particuliers, cette présomption a été retenue pour la responsabilité nucléaire. La responsabilité objective est donc la règle ; la responsabilité résulte du risque, qu'il y ait faute ou non.

¹ Reproduit dans le document INFCIRC/566.

² Reproduite dans le document INFCIRC/567.

³ En 1988, le Protocole commun relatif à l'application de la Convention de Vienne et de la Convention de Paris a établi un lien entre ces conventions.

⁴ Dite 'responsabilité objective' dans les conventions.

- **Une compétence exclusive est attribuée aux tribunaux d'un seul pays.** La règle générale est que la compétence revient à un tribunal de la partie contractante sur le territoire de laquelle se produit l'accident nucléaire. Si des affaires concernant le même accident devaient être jugées par les tribunaux de plusieurs pays, le problème de la répartition équitable de la réparation pourrait être insoluble. Dans le pays, un seul tribunal devrait connaître de toutes les actions contre l'exploitant – y compris les actions directes contre les assureurs ou autres garants et les actions visant à établir les droits à réparation – qui ont trait au même accident nucléaire.
- **La responsabilité est limitée en montant et en durée.** En l'absence d'une limitation de la responsabilité, les risques pourraient dans le pire des cas envisageables entraîner des obligations financières plus importantes que jamais auparavant et il serait très difficile pour les exploitants de trouver l'assurance ou les garanties financières leur permettant de couvrir ces risques. Pour ce qui est de la limitation en durée, les lésions corporelles dues à une contamination radioactive peuvent n'apparaître que quelque temps après l'exposition aux rayonnements. La période légale pendant laquelle une action peut être engagée est donc d'une grande importance. Les exploitants et leurs assureurs ou garants financiers s'inquiètent naturellement de devoir maintenir des réserves, sur de longues périodes, au titre de polices en suspens ou expirées pour des montants de responsabilité qui pourraient être élevés, mais qui sont indéterminables. Par contre, il n'est pas raisonnable que les victimes chez qui le dommage se manifeste tardivement ne puissent prétendre à une réparation. Une autre complication résulte de la difficulté de la preuve quand il s'agit d'établir, ou de réfuter, qu'un dommage tardif est effectivement causé par l'accident nucléaire. Il a fallu trouver un compromis entre les intérêts des victimes et ceux des exploitants.

3. Le protocole de 1997 et la CRC reposent sur ces principes, mais en les renforçant sur trois points importants : réparation plus élevée, définition élargie du dommage nucléaire et mise à jour des règles de compétence. En outre, le protocole de 1997 prévoit que les résidents de pays non contractants ont accès à la réparation.

4. Le protocole de 1997 et la CRC fixent à 300 millions de droits de tirage spéciaux (DTS)⁵ le montant minimal de la réparation du dommage nucléaire qu'un pays doit prévoir dans sa législation nationale. C'est là une augmentation considérable des montants minima prévus par la convention de Paris de 1960 et la convention de Vienne de 1963. En outre, la CRC prévoit un fonds international complétant le montant de la réparation disponible en droit national. En supposant une large adhésion, le fonds international pourrait fournir quelque 300 millions de DTS de plus pour réparer le dommage nucléaire, de sorte que le montant total de la réparation serait d'environ 600 millions de DTS. Les contributions au fonds international sont calculées comme suit : plus de 90 % proviennent des pays producteurs d'électricité nucléaire sur la base de la puissance nucléaire installée, le reste venant de tous les pays parties sur la base de leur quote-part du budget de l'ONU. Comme les quotes-parts des pays producteurs d'électricité nucléaire sont généralement élevées, la formule aboutit à ce qu'une très grande partie des contributions provient de ces pays. La CRC prévoit que la moitié du fonds international doit être exclusivement attribuée à la réparation de dommages transfrontières. Ceci reflète l'importance que la communauté internationale accorde à de tels dommages.

5. Le protocole de 1997 et la CRC étoffent la définition de 'dommage nucléaire' en précisant les types de dommages qui doivent être réparés. Outre le dommage personnel et le dommage aux biens, qui figurent dans la définition existante, la nouvelle définition inclut cinq catégories de dommages en rapport avec la dégradation de l'environnement, les mesures préventives et la perte économique. Elle indique clairement que ces catégories supplémentaires sont couvertes dans la mesure fixée par le droit

⁵ En juillet 2004, ce montant équivalait à 443 millions de dollars ou 358 millions d'euros.

du tribunal compétent. Elle donne donc une assurance que la notion de dommage nucléaire recouvre les coûts de restauration d'un environnement dégradé et des mesures préventives et certaines pertes économiques, tout en laissant le droit national du pays dont les tribunaux sont compétents pour un accident nucléaire particulier déterminer les modalités et la teneur de la réparation.

6. Le protocole de 1997 et la CRC révisent aussi la définition de 'accident nucléaire' pour préciser qu'en l'absence d'un rejet effectif de radioactivité des mesures préventives peuvent être prises face à une menace grave et imminente d'un tel rejet pouvant causer d'autres types de dommage nucléaire. L'emploi de l'expression 'grave et imminente' indique clairement que des mesures préventives peuvent être prises s'il y a des raisons valables de penser qu'un rejet de radioactivité aux conséquences graves pourrait se produire à l'avenir. Le protocole de 1997 et la CRC indiquent explicitement que les mesures préventives (de même que les mesures de restauration d'un environnement dégradé) doivent être raisonnables. L'importance du caractère raisonnable est confirmée par l'inclusion d'une définition de l'expression 'mesures raisonnables'. Cette définition indique clairement que c'est au tribunal compétent de déterminer si une mesure est raisonnable en vertu du droit national, eu égard à toutes les circonstances pertinentes.

7. Le protocole de 1997 et la CRC réaffirment le principe de base de la responsabilité nucléaire selon lequel les tribunaux du pays partie où l'accident se produit, ou les tribunaux de l'État où se trouve l'installation si l'accident se produit dans un pays qui n'est pas partie, sont exclusivement compétents pour connaître de cet accident. Ils tiennent compte aussi des développements récents du droit de la mer en ce qui concerne la zone économique exclusive (ZEE) et les préoccupations de certains États côtiers à propos de la réparation des dommages dus à d'éventuels accidents lors du transport maritime de matières nucléaires. Plus précisément, le protocole de 1997 et la CRC prévoient que les tribunaux d'un pays partie sont exclusivement compétents pour connaître des demandes en réparation d'un dommage nucléaire résultant d'un accident nucléaire dans sa ZEE. La compétence sur la ZEE est uniquement à des fins d'attribution des affaires de dommage nucléaire et ne crée ni ne modifie des droits ou obligations concernant des expéditions effectives.

8. Outre qu'elle renforce le régime international de responsabilité nucléaire, la CRC met en place le cadre d'un régime global. Instrument autonome ouvert à tous les États, la CRC donne aux pays la possibilité de s'associer à un régime global sans avoir à devenir partie à la convention de Paris ou à celle de Vienne. Les parties à la CRC doivent accepter des montants de réparation plus élevés, y compris la participation au fonds international, la définition élargie du dommage nucléaire et la mise à jour des règles de compétence. Les dispositions de la CRC sur ces questions prévalent sur toute disposition similaire de tout autre instrument de responsabilité nucléaire auquel un pays pourrait adhérer.

9. Dans toute la mesure possible, la CRC a été élaborée de façon à être compatible avec les conventions de Paris et de Vienne. Un État partie à l'une de ces deux conventions ne devrait modifier son droit interne que dans la mesure requise pour refléter les dispositions de la CRC qui s'appliquent à toutes les parties. Ces dispositions concernent la garantie de la disponibilité d'au moins 300 millions de DTS pour réparer un dommage nucléaire, la participation au fonds international, l'application de la définition élargie de 'dommage nucléaire' et l'extension de la couverture à tous les pays parties. Les autres pays devraient prendre des mesures similaires et s'assurer que leur droit national est compatible avec les principes fondamentaux du droit de la responsabilité nucléaire énoncés à l'annexe à la CRC, qui reposent sur les dispositions des conventions de Paris et de Vienne. La CRC contient aussi une disposition tenant compte du régime juridique unique en vigueur aux États-Unis d'Amérique et permettant ainsi à ce pays de participer au régime global.