

N° 485

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

Enregistré à la Présidence du Sénat le 28 mars 2012

PROJET DE LOI

*autorisant l'approbation du **protocole commun** relatif à l'**application** de la **convention de Vienne** et de la **convention de Paris**,*

PRESENTE

au nom de M. François FILLON,

Premier ministre

Par M. Alain JUPPÉ,

ministre d'État, ministre des affaires étrangères et européennes

(Envoyé à la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Dans le cadre de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), un protocole commun relatif à l'application de la convention de Vienne et de la convention de Paris a été adopté et ouvert à la signature le 21 septembre 1988. La France l'a signé le 21 juin 1989.

Cet instrument permet d'éviter les conflits de règles entre la convention de Paris du 29 juillet 1960 sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire (RCN) et la convention de Vienne du 21 mai 1963 relative à la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires.

Cet instrument étend le champ territorial de la responsabilité civile nucléaire et coordonne les régimes de réparation dans l'hypothèse où surviendrait un accident nucléaire.

I. - CONTEXTE ET HISTORIQUE DE LA NEGOCIATION DU PROTOCOLE COMMUN

Au commencement de l'industrie nucléaire, les gouvernements de nombreux pays industrialisés y ont vu la possibilité de disposer d'une source d'énergie illimitée ouvrant la voie à une croissance économique et une prospérité rapides. Ils étaient également conscients qu'il fallait trouver une solution qui concilie la nécessité de protéger le public des risques potentiellement illimités associés à la production d'énergie nucléaire, en garantissant une indemnisation suffisante des dommages que pourraient subir les tiers, avec l'impératif de lever les obstacles juridiques et financiers au développement de l'industrie nucléaire.

La convention de Paris du 29 juillet 1960 sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire¹ (RCN) a été le premier instrument international en la matière. Cette convention, conclue dans le cadre de l'OCDE, a précédé des négociations conduites par l'AIEA qui ont abouti à

¹ http://www.oecd-nea.org/law/nlparis_conv-fr.html

la signature de la convention de Vienne du 21 mai 1963 relative à la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires².

Ces conventions mettent en place les principes fondant le régime international de responsabilité civile nucléaire. Celui-ci répond essentiellement aux cinq préoccupations suivantes :

- indemnisation rapide et facilitée des victimes sur le territoire d'un État sur lequel surviendrait un accident nucléaire provoquant des dommages ;

- indemnisation clarifiée des dommages transfrontaliers subis sur le territoire d'un État tiers dès lors qu'un accident survient sur le territoire d'un État partie à l'une des deux conventions ;

- responsabilité accrue dans l'encadrement du secteur électronucléaire, en complément de la mise en œuvre de conditions de sûreté et de sécurité constamment améliorées ;

- contribution du nucléaire au bouquet énergétique, en lui accordant le bénéfice de la sécurité juridique par la limitation de la responsabilité des exploitants, s'agissant du périmètre du dommage, du montant dont ils seraient redevables et de la durée de leur responsabilité, tout en garantissant la disponibilité des fonds par l'obligation de maintenir une assurance ou toute autre garantie financière à hauteur de leur responsabilité,

- protection des industriels non exploitants intervenant dans la construction des installations nucléaires, dont la responsabilité en cas d'accident se trouve encadrée aux termes des conventions.

Aussi, le régime de la RCN est-il fondé sur les principes de la responsabilité objective (c'est-à-dire sans faute) et exclusive de l'exploitant. En contrepartie, sa responsabilité est limitée. En France, elle est aujourd'hui fixée à environ 91,5 M € en application de la convention de Paris. Une convention complémentaire, signée à Bruxelles le 31 janvier 1963 et ouverte aux États parties à la convention de Paris, prévoit une seconde tranche d'indemnisation à la charge de l'État (de 91 à 200 M €) ; une troisième tranche est à la charge des États partie à cette convention. Des protocoles modificatifs adoptés en 2004 porteront ces montants à 700 M €, 1,2 Md € et 1,5 Md € au total.

² http://www.iaea.org/Publications/Documents/Infcircs/1996/French/infcirc500_fr.pdf

Dans l'ensemble des États concernés, le droit de la responsabilité civile des exploitants nucléaires est régi par des dispositions nationales d'application des différentes conventions pertinentes. La France est ainsi partie à la convention de Paris et à la convention complémentaire de Bruxelles.

Toutefois, pour des raisons historiques, les États de l'Est de l'Europe sont majoritairement parties à la convention de Vienne.

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 1980 : ni la convention de Paris ni celle de Vienne ne s'appliquaient aux dommages subis sur le territoire d'une partie à l'autre convention.

L'accident de Tchernobyl, en 1986, a toutefois incité les États parties aux conventions de Vienne et de Paris à établir un lien entre ces deux instruments. La communauté nucléaire internationale a alors entrepris d'examiner en profondeur les régimes de responsabilité et d'indemnisation existants afin de s'assurer que les victimes d'un accident nucléaire seraient protégées, en sachant qu'un tel accident pouvait avoir des effets transfrontaliers. Les juristes ont pris conscience de la nécessité d'étendre le plus possible la couverture géographique des conventions sur la responsabilité civile nucléaire. Certains pensaient qu'un tel élargissement du champ des conventions inciterait de nouveaux États à y adhérer.

En septembre 1986, moins de six mois après Tchernobyl, les experts de l'Agence de l'énergie nucléaire de l'OCDE et ceux de l'AIEA sont parvenus à la conclusion qu'un protocole commun reliant les conventions de Paris et de Vienne seraient la solution la plus efficace et la plus aisée. En octobre 1987, un groupe d'experts a été constitué pour l'élaborer. Le protocole commun relatif à l'application de la convention de Vienne et de la convention de Paris a été adopté et ouvert à la signature le 21 septembre 1988. Il est entré en vigueur le 27 avril 1992.

La France a signé le protocole commun le 21 juin 1989. Notre pays ne l'a cependant pas encore ratifié en raison de la disproportion entre les montants de responsabilité stipulés par les conventions de Paris et de Vienne. Toutefois, parmi les nouveaux États membres de l'UE qui ont fixé un montant de garantie financière inférieur à celui de la France (91,5 M € actuellement), seules la Bulgarie (49,1 M €) et la Slovaquie (75 M €) accueillent des installations électronucléaires. Le montant évoluera en France à 700 M € soit consécutivement à l'entrée en vigueur du protocole

modificatif de la convention de Paris de 2004 dès sa ratification par le Royaume-Uni, la Belgique ou l'Italie, soit par l'adoption du projet de loi relatif à la protection des sources de rayonnement ionisant et à la responsabilité civile en matière nucléaire. Ce relèvement pourrait potentiellement accroître ce différentiel. Toutefois, les parties à cette convention ont prévu, au moyen d'une déclaration politique, d'assortir le dépôt de leur instrument de ratification du protocole modificatif d'une réserve de réciprocité. Le moment venu, la France formulera une telle réserve, dont le champ d'application n'est pas identique à celui de la réserve qu'elle s'apprête à formuler au moment du dépôt de son instrument de ratification du protocole commun.

L'approbation du protocole commun permettra d'atteindre deux objectifs :

- protéger les victimes ayant subi en France des conséquences d'un accident nucléaire qui aurait lieu sur le territoire d'un État partie à la convention de Vienne (inversement des victimes situées sur un tel territoire pourraient prétendre au dédommagement des conséquences d'un accident survenu en France dans la limite du montant de garantie fixé par la convention de Vienne) ;

- placer la France en posture de plaider efficacement et de manière cohérente, dans les enceintes internationales et dans le cadre de ses relations bilatérales, en faveur du régime international de responsabilité nucléaire constitué par les conventions de Paris, de Vienne et leur protocole commun.

L'accident de Fukushima a posé avec acuité la question du lien entre les conventions de Paris et de Vienne. Le rapport de la Cour des comptes sur les coûts de la filière nucléaire mentionne par ailleurs cette perspective.

II. - PRINCIPALES DISPOSITIONS DU PROTOCOLE COMMUN

Dans l'ensemble, le protocole commun permet aux États qui y adhèrent, ainsi qu'à une des conventions dites « de base » (convention de Paris et convention de Vienne) de bénéficier de la couverture assurée par l'autre convention. Ce protocole crée donc une passerelle entre les deux conventions et garantit de cette manière que seule l'une des deux conventions s'appliquera dans l'hypothèse d'un accident nucléaire.

L'article I^{er} définit les deux conventions entre lesquelles le protocole commun règlera les rapports : la convention de Vienne relative à la

responsabilité civile en matière de dommage nucléaire du 21 mai 1963³ et la convention de Paris sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire du 29 juillet 1960⁴. Cet article précise également que le protocole commun s'appliquera pour tous les amendements ultérieurs à ces conventions dès lors qu'ils entreront en vigueur. La convention de Paris est entrée en vigueur pour 15⁵ États⁶ et celle de Vienne pour 38 États⁷.

L'article II traite des conséquences pratiques de ce protocole pour les exploitants des installations nucléaires, qui sont soumis à une responsabilité exclusive et objective en cas d'accident nucléaire : l'exploitant d'une installation nucléaire située sur le territoire d'un État partie à l'une des deux conventions est responsable selon les termes de cette convention de tous dommages nucléaires subis sur le territoire des États partie à la convention de Paris ou à celle de Vienne. Cet article, qui étend géographiquement le régime de responsabilité des exploitants à un ensemble territorial constitué par la totalité des parties aux deux conventions de responsabilité civile nucléaire, constitue la passerelle entre ces deux conventions.

L'article III élimine les conflits qui auraient pu résulter d'une application simultanée des deux conventions à un accident nucléaire : la convention applicable en cas d'accident nucléaire est celle à laquelle est partie l'État sur le territoire duquel se trouve l'installation nucléaire accidentée ; la mise en œuvre de l'autre convention est exclue. Cet article fixe également la règle de compétence dans l'hypothèse où un accident aurait lieu à l'occasion d'un transport de matières nucléaires.

L'article IV complète l'article I^{er} en désignant expressément les articles des conventions de Paris et de Vienne qui, dans le cadre du protocole commun, doivent s'appliquer de manière uniforme aux parties aux deux conventions. Les articles concernés constituent véritablement le corps de la mise en œuvre des principes de responsabilité civile nucléaire. Les articles des conventions exclus de ce périmètre concernent essentiellement des dispositions de procédure spécifiques à l'une ou l'autre de ces conventions.

L'article V stipule que le protocole commun est ouvert à la signature des Parties qui ont signé, ratifié ou adhéré à la convention de Paris ou à

³ http://www.iaea.org/Publications/Documents/Infocircs/1996/French/infocirc500_fr.pdf

⁴ http://www.oecd-nea.org/law/nlparis_conv-fr.html

⁵ La Suisse a bien ratifié la Convention mais celle-ci n'entrera en vigueur, à son égard, qu'au moment de l'entrée en vigueur du protocole d'amendement de 2004.

⁶ <http://www.oecd-nea.org/law/paris-convention-ratification.html>

⁷ http://www.iaea.org/Publications/Documents/Conventions/liability_status.pdf

celle de Vienne entre le moment où il a été ouvert à la signature (le 21 septembre 1988) et jusqu'à son entrée en vigueur (le 27 avril 1992). La France a pour sa part signé ce protocole le 21 juin 1989, soit dans l'intervalle précité.

L'article VI précise les modalités de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion : les États parties à la convention de Paris ou à la convention de Vienne ayant signé le protocole commun selon les stipulations de l'article V pourront déposer leur instrument auprès du directeur général de l'AIEA, qui est le dépositaire de ce protocole.

Cette démarche sera effectuée par la France à l'issue de son processus d'approbation.

L'article VII précise les modalités d'entrée en vigueur du protocole commun : trois mois après l'accession de cinq États parties à la convention de Vienne et de cinq États parties à la convention de Paris. Après cette date, ce protocole entrera en vigueur, pour toute nouvelle partie, trois mois après qu'elle ait déposé son instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion. Le protocole commun restera en vigueur aussi longtemps que le resteront les conventions de Vienne et de Paris.

L'article 22 de la convention de Paris et l'article XXV de la convention de Vienne stipulent que ces deux instruments ont été conclus pour une durée de dix ans à compter de la date de leur entrée en vigueur, et resteront ensuite en vigueur pour une durée de cinq ans (et ultérieurement, par périodes successives de cinq ans) à l'égard des parties qui n'auraient pas mis fin, pour ce qui les concerne, à l'application de ces conventions au terme de ces délais en donnant un préavis d'un an. L'article 22 alinéa c de la convention de Paris et l'article XXVI de la convention de Vienne prévoient les conditions pour la tenue d'une conférence de révision. Aucune partie n'a jusqu'à présent manifesté la volonté de mettre fin à l'application de ces conventions.

Les articles VIII et IX définissent les modalités selon lesquelles le protocole commun cesse de s'appliquer à une partie :

- soit parce qu'elle le dénonce par notification écrite adressée à son dépositaire ; la dénonciation prendra alors effet un an après la réception de cette notification ;

- soit parce qu'elle fait savoir au dépositaire qu'elle cesse d'être partie à la convention de Paris ou à celle de Vienne : le protocole commun cesse alors de s'appliquer à cette partie à la date à laquelle ce retrait prend effet.

Les articles X et XI énumèrent les obligations incombant au dépositaire : information des parties sur le statut des signatures et adhésions au protocole commun, conservation du texte original et délivrance des copies certifiées conformes.

Telles sont les principales observations qu'appelle le protocole commun relatif à l'application de la convention de Vienne et de la convention de Paris et, qui, comportant des dispositions de nature législative, est soumis au Parlement en vertu de l'article 53 de la Constitution.

PROJET DE LOI

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre d'État, ministre des affaires étrangères et européennes,

Vu l'article 39 de la Constitution,

Décète :

Le présent projet de loi autorisant l'approbation du protocole commun relatif à l'application de la convention de Vienne et de la convention de Paris, délibéré en Conseil des ministres après avis du Conseil d'État, sera présenté au Sénat par le ministre d'État, ministre des affaires étrangères et européennes, qui sera chargé d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

Article unique

Est autorisée l'approbation du protocole commun relatif à l'application de la convention de Vienne et de la convention de Paris fait à Vienne, le 21 septembre 1988, signé par la France, le 21 juin 1989, et dont le texte est annexé à la présente loi.

Fait à Paris, le 28 mars 2012

Signé : FRANÇOIS FILLON

Par le Premier ministre :

Le ministre d'État, ministre des affaires étrangères et européennes,

Signé : ALAIN JUPPE

PROTOCOLE COMMUN

relatif à l'application

de la Convention de Vienne

et de la Convention de Paris

fait à Vienne, le 21 septembre 1988,

signé par la France, le 21 juin 1989

P R O T O C O L E C O M M U N

relatif à l'application de la Convention de Vienne et de la Convention de Paris

LES PARTIES CONTRACTANTES,

VU la Convention de Vienne relative à la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires, du 21 mai 1963 ;

VU la Convention de Paris sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire, du 29 juillet 1960, amendée par le Protocole additionnel du 28 janvier 1964 et par le Protocole du 16 novembre 1982 ;

CONSIDÉRANT que la Convention de Vienne et la Convention de Paris sont analogues sur le fond et qu'aucun État n'est actuellement Partie aux deux Conventions ;

CONVAINCUES que l'adhésion à l'une des Conventions par les Parties à l'autre Convention pourrait soulever des difficultés liées à l'application simultanée des deux Conventions à un accident nucléaire ;

DÉSIREUSES d'établir un lien entre la Convention de Vienne et la Convention de Paris en étendant mutuellement le bénéfice du régime spécial de responsabilité civile en matière de dommages nucléaires institué en vertu de chaque Convention et d'éliminer les conflits résultant d'une application simultanée des deux Conventions à un accident nucléaire ;

SONT CONVENUES de ce qui suit :

Article I^{er}

Dans le présent Protocole :

a) « Convention de Vienne » désigne la Convention de Vienne relative à la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires, du 21 mai 1963, et tout amendement à cette Convention qui est en vigueur pour une Partie contractante au présent Protocole ;

b) « Convention de Paris » désigne la Convention de Paris sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire, du 29 juillet 1960, et tout amendement à cette Convention qui est en vigueur pour une Partie contractante au présent Protocole.

Article II

Aux fins du présent Protocole :

a) L'exploitant d'une installation nucléaire située sur le territoire d'une Partie à la Convention de Vienne est responsable conformément à cette Convention des dommages nucléaires subis sur le territoire d'une Partie contractante à la fois à la Convention de Paris et au présent Protocole ;

b) L'exploitant d'une installation nucléaire située sur le territoire d'une Partie à la Convention de Paris est responsable conformément à cette Convention des dommages nucléaires subis sur le territoire d'une Partie contractante à la fois à la Convention de Vienne et au présent Protocole.

Article III

1. La Convention de Vienne ou la Convention de Paris s'applique à un accident nucléaire à l'exclusion de l'autre.

2. Dans le cas d'un accident nucléaire survenu dans une installation nucléaire, la convention applicable est celle à laquelle est Partie l'État sur le territoire duquel se trouve cette installation.

3. Dans le cas d'un accident nucléaire survenu hors d'une installation nucléaire et mettant en jeu des matières nucléaires en cours de transport, la convention applicable est celle à laquelle est Partie l'État sur le territoire duquel se trouve l'installation nucléaire dont l'exploitant est responsable en application soit des alinéas 1 *b)* et *c)* de l'article II de la Convention de Vienne, soit des paragraphes *a)* et *b)* de l'article 4 de la Convention de Paris.

Article IV

1. Les articles premier à XV de la Convention de Vienne sont, en ce qui concerne les Parties contractantes au présent Protocole qui sont Parties à la Convention de Paris, appliqués de la même manière qu'entre les Parties à la Convention de Vienne.

2. Les articles premier à 14 de la Convention de Paris sont, en ce qui concerne les Parties contractantes au présent Protocole qui sont Parties à la Convention de Vienne, appliqués de la même manière qu'entre les Parties à la Convention de Paris.

Article V

Le présent Protocole est ouvert à la signature de tous les États qui ont signé ou ratifié soit la Convention de Vienne, soit la Convention de Paris, ou ont adhéré à l'une ou à l'autre, à partir du 21 septembre 1988 et jusqu'à la date de son entrée en vigueur, au Siège de l'Agence internationale de l'énergie atomique.

Article VI

1. Le présent Protocole est soumis à ratification, acceptation, approbation ou adhésion. Les instruments de ratification, d'acceptation ou d'approbation ne seront acceptés que de la part des États parties soit à la Convention de Vienne, soit à la Convention de Paris. Les États en question qui n'auront pas signé le présent Protocole pourront y adhérer.

2. Les instruments de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion seront déposés auprès du Directeur général de l'Agence internationale de l'énergie atomique, qui est ainsi désigné comme dépositaire du présent Protocole.

Article VII

1. Le présent Protocole entrera en vigueur trois mois après la date de dépôt des instruments de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion d'au moins cinq États parties à la Convention de Vienne et cinq États parties à la Convention de Paris. Pour chaque État qui ratifie le présent Protocole,

l'accepte, l'approuve ou y adhère après le dépôt des instruments susmentionnés, le présent Protocole entrera en vigueur trois mois après la date de dépôt de l'instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion.

2. Le présent Protocole restera en vigueur aussi longtemps que la Convention de Vienne et la Convention de Paris seront en vigueur.

Article VIII

1. Toute Partie contractante peut dénoncer le présent Protocole par notification écrite adressée au dépositaire.

2. La dénonciation prendra effet un an après la date de réception de la notification par le dépositaire.

Article IX

1. Toute Partie contractante qui cesse d'être Partie soit à la Convention de Vienne, soit à la Convention de Paris, fait savoir au dépositaire qu'elle met fin à l'application de cette Convention en ce qui la concerne et à quelle date ce retrait prend effet.

2. Le présent Protocole cesse de s'appliquer à une Partie contractante qui a mis fin à l'application soit de la Convention de Vienne, soit de la Convention de Paris, à la date à laquelle ce retrait prend effet.

Article X

Le dépositaire notifie sans tarder aux Parties contractantes et aux États invités à la Conférence sur les relations entre la

Convention de Paris et la Convention de Vienne ainsi qu'au Secrétaire général de l'Organisation de coopération et de développement économiques :

- a) Chaque signature du présent Protocole ;
- b) Chaque dépôt d'un instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion relatif au présent Protocole ;
- c) L'entrée en vigueur du présent Protocole ;
- d) Toute dénonciation ;
- e) Toute information reçue en application de l'article IX.

Article XI

Le texte original du présent Protocole, dont les versions anglaise, arabe, chinoise, espagnole, française et russe font également foi, sera déposé auprès du dépositaire, qui en délivrera des copies certifiées conformes aux Parties contractantes et aux États invités à la Conférence sur les relations entre la Convention de Paris et la Convention de Vienne ainsi qu'au Secrétaire général de l'Organisation de coopération et de développement économiques.

EN FOI DE QUOI, les soussignés, dûment autorisés par leurs gouvernements respectifs, ont signé le présent Protocole commun.

FAIT à Vienne, le vingt et un septembre mil neuf cent quatre-vingt-huit.

PROJET DE LOI

autorisant l'approbation du protocole commun relatif à l'application
de la convention de Vienne et de la convention de Paris

NOR : MAEX1205211L/Bleue-1

ÉTUDE D'IMPACT

I. - SITUATION DE RÉFÉRENCE ET OBJECTIFS DE L'ACCORD OU DE LA CONVENTION

a) Situation de référence

Le Protocole commun relatif à l'application de la Convention de Vienne et de la Convention de Paris a été signé par la France le 21 juin 1989.

La Convention de Paris du 29 juillet 1960 sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire¹ (RCN) a été le premier instrument international en la matière. Cette convention, conclue dans le cadre de l'OCDE, a précédé des négociations conduites par l'Agence internationale de l'énergie nucléaire (AIEA) qui ont abouti à la signature de la Convention de Vienne du 21 mai 1963 relative à la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires².

Le régime de la Convention de Paris a été amélioré avec l'adoption, le 31 janvier 1963, d'une convention complémentaire, dite « convention de Bruxelles » qui prévoit des montants de réparation supplémentaires (seconde et troisième tranches d'indemnisation, faisant appel à des fonds publics et à la solidarité internationale). Ces instruments ont été amendés par un protocole additionnel en 1964 et modifiés en 1982.

Le régime de la Convention de Vienne a été révisé en 1997 par l'adoption d'un protocole de révision³ qui a apporté des modifications substantielles au dispositif en place.

Le régime des Conventions de Paris⁴ et de Bruxelles⁵ a été révisé en 2004 par l'adoption de protocoles de révision qui ont apporté des modifications équivalentes ou supérieures à celles du protocole de révision de la Convention de Vienne.

¹ http://www.oecd-nea.org/law/nlparis_conv-fr.html

² http://www.iaea.org/Publications/Documents/Infcircs/1996/French/infcirc500_fr.pdf

³ http://www.iaea.org/Publications/Documents/Infcircs/1998/French/infcirc566_fr.pdf

⁴ http://www.oecd-nea.org/law/paris_convention.pdf, et version consolidée de la Convention : <http://www.oecd-nea.org/law/Unofficial%20consolidated%20Paris%20Convention.pdf>

⁵ <http://www.oecd-nea.org/law/nlbrussels-fr.html>

La France, partie aux Conventions de Paris et de Bruxelles, a procédé en 2006 à la ratification de ces protocoles, qui augmentent significativement la protection offerte par ces instruments aux victimes d'un accident nucléaire. L'entrée en vigueur du protocole de révision de la Convention de Paris est toutefois suspendue, conformément à une décision du Conseil de l'Union européenne de 2004⁶, au dépôt de l'ensemble des instruments de ratification des Etats membres Parties à la Convention de Paris. Or, trois Etats n'ont pas encore achevé leur processus de ratification.

La Convention de Paris a été signée par 18 Etats et est en vigueur pour 15 d'entre eux. La Convention de Vienne comporte 38 parties (mais tous ne sont pas des Etats nucléaires). Au total, 53 Etats adhèrent à l'une ou à l'autre de ces conventions qui forment le régime international de responsabilité civile en matière de dommages nucléaires.

Aussi deux instruments internationaux distincts coexistent, le premier regroupant essentiellement les pays d'Europe Occidentale, le second ayant un champ géographique plus large et regroupant notamment les pays d'Europe Orientale. Ce dualisme, qui a des origines historiques, est atténué par le fait que les Conventions de Paris et de Vienne formulent les principes communément acceptés de la responsabilité civile nucléaire :

- responsabilité objective de l'exploitant en cas de dommage nucléaire, c'est-à-dire indépendante de toute faute de sa part, de manière à éviter aux éventuelles victimes d'avoir à établir la preuve d'une telle faute ;

- responsabilité exclusive de l'exploitant, de manière à éviter la multiplication de procédures impliquant le constructeur, les fournisseurs ou des sous traitants ; l'exploitant n'est exonéré de sa responsabilité que dans des cas très limités et ne dispose de droits de recours que dans des cas strictement encadrés ;

- limitation de la responsabilité de l'exploitant en montant (par la définition d'un plafond d'indemnisation) et en durée (les actions en réparation devant être intentées dans un délai de dix ans après l'accident) ;

- obligation pour l'exploitant de couvrir sa responsabilité par une assurance ou toute autre garantie financière ;

- unité de juridiction, la seule juridiction compétente étant celle désignée sur le territoire où s'est produit l'accident ;

- égalité de traitement entre toutes les victimes.

⁶ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004D0294:FR:HTML>

Afin d'éviter les conflits de règles entre les deux conventions, l'Agence de l'énergie nucléaire (AEN) de l'OCDE et l'AIEA ont élaboré le 21 septembre 1988 un Protocole commun relatif à l'application de la Convention de Vienne et de la Convention de Paris. Entré en vigueur en 1992, il vise à assurer que les victimes de dommages nucléaires subis sur le territoire d'un Etat partie à l'une des conventions bénéficient d'un droit de réparation lorsque l'accident est survenu dans un Etat partie à l'autre convention, selon les conditions définies par cette dernière. Grâce à cet instrument, le champ territorial de la responsabilité civile a été étendu et les régimes de réparation ont été coordonnés. Le Protocole commun favorise l'instauration d'un régime réellement universel de RCN car les principes de base des deux conventions s'appliquent à tous les Etats parties à l'une ou l'autre des conventions ainsi qu'au Protocole commun.

b) Objectifs de l'approbation du Protocole commun

En application de la Convention de Paris, la loi française n° 68-943 du 30 octobre 1968 modifiée, récemment codifiée dans le code de l'environnement, fixe le montant de responsabilité de l'exploitant à environ 91,5 M€ (600 millions de francs à l'origine). En 2004, le protocole modificatif de la Convention de Paris, qui n'est pas encore entré en vigueur pour la raison sus-indiquée, a porté le montant de responsabilité de l'exploitant à un minimum de 700 M€. La Convention de Vienne stipule, pour sa part, que le montant de responsabilité de l'exploitant doit être supérieur à 5 MUSD (valeur de 1963), seuil porté à 300 MDTS⁷ par le protocole de révision de 1997. Enfin, le projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2012-6 du 5 janvier 2012 modifiant les livres Ier et V du code de l'environnement, et modifiant le code de l'environnement, le code de la santé publique et le code de la défense vise à faire entrer en vigueur, de façon unilatérale en France, certaines dispositions du protocole modificatif de 2004 de la Convention de Paris, en augmentant le plafond de la responsabilité des exploitants.

Une dissymétrie se manifeste donc entre les deux régimes en ce qui concerne le montant de la responsabilité de l'exploitant. La France n'a pas, jusqu'à présent, ratifié le Protocole commun du fait, principalement, de l'absence de garanties suffisantes quant à l'application réciproque des deux régimes compte tenu de la différence notable des montants d'indemnisation prévus pour certains pays.

L'approbation du Protocole commun répond cependant à plusieurs objectifs :

- En l'absence d'approbation de cet instrument, les citoyens français sont dans la même situation qu'en 1986, lors de l'accident survenu à la centrale nucléaire de Tchenobyl : si des dommages devaient être causés en France consécutivement à un accident nucléaire survenant sur le territoire d'un Etat partie à la Convention de Vienne, les personnes ayant subi des dommages en France ne pourraient prétendre à aucune indemnisation au titre de cet instrument, sauf disposition spécifique.

⁷ Droits de tirage spéciaux

- La dissymétrie actuelle doit être relativisée : les États parties à la Convention de Vienne ont adopté des législations nationales qui fixent la garantie financière de l'exploitant à un niveau variable. Parmi les nouveaux États membres de l'UE qui ont fixé un montant de garantie financière inférieur à celui de la loi française, seules la Bulgarie (49,1 M€) et la Slovaquie (75 M€) accueillent des installations électronucléaires. Les autres pays concernés ont adopté des montants supérieurs à celui de la loi française. Aussi, le seul risque de réciprocité concerne les centrales de Kozlodui, Bohunice et Mochovce pour un différentiel de 42,4 et 16,5 M€. Cette situation pourrait évoluer après le vote du projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2012-6 du 5 janvier 2012 modifiant les livres Ier et V du code de l'environnement, et modifiant le code de l'environnement, le code de la santé publique et le code de la défense.

- L'adoption du Protocole modificatif de 2004 à la Convention de Paris pourrait accroître cette dissymétrie en portant le minimum de responsabilité de l'exploitant à 700 M€. Cependant, une déclaration commune des pays signataires permet aux États d'émettre une « réserve de réciprocité », en vertu de laquelle ils peuvent, s'ils ont ratifié le Protocole commun, limiter le montant de responsabilité, à l'égard d'un État Partie à la Convention de Vienne et au Protocole commun, à une somme équivalente à celle prévue par l'État concerné.

- Dans l'immédiat, et avant l'entrée en vigueur du Protocole modificatif de 2004 à la Convention de Paris, il est envisagé que l'approbation du Protocole commun par la France soit assortie d'une réserve de réciprocité.

- La ratification du Protocole commun permettra à la France de plaider, dans les enceintes internationales, en faveur du régime international constitué par les Conventions de Paris et de Vienne et le Protocole commun.

II. - CONSÉQUENCES ESTIMÉES DE LA MISE EN ŒUVRE DE L'ACCORD OU DE LA CONVENTION

- Conséquences financières :

Le Protocole commun relatif à l'application de la Convention de Paris et de la Convention de Vienne se situe au sein du périmètre desdites conventions et n'impose aucune obligation nouvelle. Ces deux instruments encadrant la responsabilité de l'exploitant seul pour ce qu'il est convenu d'appeler la première tranche d'indemnisation, il n'est envisagé à aucun moment de faire appel à des fonds publics. Ces derniers ne seraient en effet susceptibles d'être mobilisés que dans le cadre d'une deuxième tranche d'indemnisation, telle que définie par la Convention complémentaire de Bruxelles du 31 janvier 1963. Or, le Protocole commun ne règle que les rapports entre les Conventions de Paris et de Vienne et ne concerne donc pas les deux tranches d'indemnisation supplémentaires prévues par la Convention de Bruxelles.

En ce qui concerne les montants de responsabilité des exploitants, la réserve de réciprocité prévue lors de l'approbation du Protocole commun par la France supprimera le risque de dissymétrie en direction d'États parties à la Convention de Vienne qui auraient fixé un plafond de responsabilité inférieur à celui de la loi française.

- Conséquences sociales :

L'approbation du Protocole commun permettrait de simplifier et de faciliter le régime d'indemnisation des dommages subis en France à la suite d'un accident nucléaire survenant dans un pays partie à la Convention de Vienne (République Tchèque, Slovaquie, Hongrie, Roumanie, Bulgarie, Ukraine, Russie et vraisemblablement Pologne et Biélorussie à l'avenir).

- Conséquences juridiques :

Le projet de loi précité comporte un chapitre III relatif à la responsabilité civile des exploitants en matière d'énergie nucléaire. Il prévoit l'augmentation des montants de responsabilité des exploitants de 91,5 à 700 M€. Les dispositions envisagées ne découlent pas de l'approbation du Protocole commun mais de l'adoption unilatérale des stipulations du protocole de révision de 2004 à la Convention de Paris, par anticipation de l'entrée en vigueur de celui-ci.

Le Protocole commun n'impliquera pas de modifications portant sur des textes de droit français. Il n'y aura pas davantage de mesures d'application d'ordre législatif ou réglementaire.

- Articulation de l'accord avec les autres accords existants :

Le Protocole commun permet d'éviter les difficultés liées à l'application simultanée des Conventions de Paris et de Vienne à un même accident nucléaire. Son article II stipule en effet que :

- l'exploitant d'une installation nucléaire située sur le territoire d'une partie à la Convention de Vienne est responsable conformément à cette convention des dommages nucléaires subis sur le territoire d'une partie contractante à la fois à la Convention de Paris et au Protocole commun ;

- l'exploitant d'une installation nucléaire située sur le territoire d'une partie à la Convention de Paris est responsable conformément à cette convention des dommages nucléaires subis sur le territoire d'une partie contractante à la fois à la Convention de Vienne et au Protocole commun ;

L'article III stipule que « la Convention de Vienne ou la Convention de Paris s'applique à un accident nucléaire à l'exclusion de l'autre », la convention applicable étant « celle à laquelle est Partie l'Etat sur le territoire duquel se trouve » l'installation nucléaire à l'origine des dommages.

L'article IV stipule enfin que les articles du corps de l'une des deux conventions s'appliquent de la même manière aux parties à l'autre convention dès lors qu'elles sont liées par l'intermédiaire du Protocole commun.

Le Protocole commun contribue donc à renforcer le régime international de RCN en supprimant tout conflit de compétences entre les Conventions de Paris et de Vienne.

- Articulation de l'accord avec le droit de l'Union européenne :

La responsabilité civile nucléaire n'est pas à proprement parler une compétence communautaire : les Conventions de Paris et de Vienne ne font pas partie de l'acquis communautaire. Elles affectent cependant les règles de compétence juridictionnelle, établies par le règlement n° 44/2001 du Conseil⁸, qui sont une compétence communautaire exclusive. Toutefois, dans sa décision du 8 mars 2004, le Conseil de l'Union européenne reconnaît implicitement que le régime conventionnel de RCN « revêt une importance particulière au regard des intérêts de la Communauté et des Etats membres car il permet d'améliorer l'indemnisation des dommages causés par les accidents nucléaires ».

La Commission mène actuellement une réflexion sur l'harmonisation des régimes de responsabilité civile nucléaire en Europe. Si le Traité Euratom ne comporte pas de disposition traitant spécifiquement du régime de responsabilité pour la réparation des dommages nucléaires, son article 98⁹ permet au Conseil d'arrêter des directives pour faciliter la conclusion de contrats d'assurance relatifs à la couverture du risque atomique. L'article 203 pourrait également être évoqué : il permet au Conseil, statuant à l'unanimité, de prendre les « dispositions appropriées » dans l'hypothèse où une action apparaîtrait nécessaire pour réaliser l'un des objets de la Communauté sans que le traité Euratom n'ait prévu les pouvoirs d'action prévus à cet effet.

- Conséquences administratives :

La charge administrative induite par la mise en œuvre de l'accord est réduite. La mise en œuvre du Protocole commun dans l'hypothèse d'un accident nucléaire pourrait contribuer à une clarification des recours juridictionnels.

III - HISTORIQUE DES NÉGOCIATIONS

21 septembre 1988 : le Protocole commun relatif à l'application de la Convention de Vienne et de la Convention de Paris a été adopté par la Conférence sur les relations entre la Convention de Paris et la Convention de Vienne que l'AIEA et l'Agence pour l'énergie nucléaire de l'OCDE ont organisée conjointement à Vienne le 21 septembre 1988, et a été ouvert à la signature à cette date ;

27 avril 1992 : entrée en vigueur du Protocole commun.

IV. - ETAT DES SIGNATURES ET RATIFICATIONS

Le Protocole commun a été signé par la France le 21 juin 1989.

La procédure de ratification ou d'accession a été achevée par 26 pays : la Bulgarie, le Cameroun, le Chili, la Croatie, la République Tchèque, le Danemark, l'Égypte, l'Estonie, la Finlande, l'Allemagne, la Grèce, la Hongrie, l'Italie, la Lettonie, la Lituanie, les Pays-Bas, la Norvège, la Pologne, la Roumanie, Saint-Vincent-et-les-Grenadines, la Slovaquie, la Slovénie, la Suède, la Turquie, l'Ukraine, l'Uruguay.

⁸ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001R0044:FR:HTML>

⁹ http://eur-lex.europa.eu/fr/treaties/dat/11957K/tif/TRAITES_1957_EURATOM_1_XM_0010_link111.pdf

L'Argentine, la Belgique, le Maroc, les Philippines, le Portugal, l'Espagne, la Suisse et le Royaume-Uni ont signé cet instrument.

V. - DÉCLARATIONS OU RÉSERVES

Le Protocole commun ne comporte aucune disposition relative aux réserves. Dans le silence du traité, la règle est, aux termes de l'article 19 de la convention de Vienne sur le droit des traités du 23 mai 1969, qu'un Etat peut formuler une réserve « au moment de signer, de ratifier, d'accepter, d'approuver un traité ou d'y adhérer », à moins que ce traité n'interdise ou ne limite le droit des Etats à émettre une réserve ou que celle-ci soit incompatible avec l'objet et le but du traité. La France n'a pas ratifié cette convention mais reconnaît à cette disposition un caractère coutumier.

Le projet de directive 3.1.5 du Guide de la pratique sur les réserves, provisoirement adopté par la Commission du droit international, dénué de valeur contraignante, précise qu'une réserve « est incompatible avec l'objet et le but du traité si elle porte atteinte à un élément essentiel du traité, nécessaire à son économie générale, de telle manière que sa raison d'être se trouve compromise ».

La réserve qu'il est envisagé de formuler au moment de la ratification du Protocole commun, n'aurait pas pour objet d'exclure toute indemnisation des Etats signataires de la Convention de Vienne, mais simplement d'en limiter le montant, à titre de réciprocité, vis-à-vis des Etats parties à la Convention de Vienne. Aussi cette réserve ne paraît pas contraire à l'objet du Protocole commun.