

RESPONSABILITE CIVILE EN MATIERE DE RISQUES NUCLEAIRES

Les règles de droit civil concernant la responsabilité pour les risques classiques ne peuvent être appliquées aux risques spéciaux qu'entraîne l'utilisation de l'énergie atomique à des fins pacifiques; les problèmes que posent ces risques nucléaires ne peuvent pas être résolus entièrement par les règles relatives à la responsabilité civile. Il convient d'élaborer une législation spéciale pour donner au public une protection financière aussi complète que possible, sans pour autant imposer à l'industrie nucléaire une responsabilité excessive ou mal définie.

Des législations spéciales ont été adoptées par divers pays et sont prévues dans un certain nombre d'autres. Mais des solutions nationales ou même régionales ne sont pas suffisantes pour traiter tous les aspects du problème. Les dommages résultant d'un incident nucléaire peuvent se produire à une distance considérable de la source de rayonnements; de plus, tout incident survenant dans une installation nucléaire peut mettre en cause des entreprises situées dans plusieurs pays. Il faut ajouter à cela les dangers inhérents au transport international des matières radioactives et parfois des produits fissiles.

En vertu des règles actuelles concernant la compétence juridictionnelle et le choix des lois, un seul incident nucléaire risque de donner lieu à des actions intentées dans plusieurs Etats et il se pourrait que les tribunaux saisis appliquent des principes juridiques différents pour régler divers litiges relatifs au même incident. Cela exposerait l'industrie à une responsabilité imprévisible et ne permettrait guère d'assurer au public une protection financière satisfaisante et équitable. Seule une convention internationale peut énoncer des règles efficaces et uniformes concernant la responsabilité civile en matière de risques nucléaires. Une telle convention devrait lier, non seulement les Etats dans lesquels l'énergie nucléaire est utilisée actuellement, mais aussi ceux sur le territoire desquels des dommages pourraient se produire ou dans lesquels l'industrie nucléaire est appelée à se développer dans l'avenir.

Projet de convention

Un projet de convention a été élaboré sous les auspices de l'Agence et envoyé à ses Etats Membres pour observations. Il a été établi par un Groupe d'étude, créé en décembre 1958 par le Directeur général de l'Agence pour le conseiller sur les problèmes de responsabilité civile et de responsabilité des Etats en matière de risques nucléaires. Ce Groupe - présidé par M. Paul Ruegger, Ambassadeur de Suisse, membre de la Cour permanente

d'arbitrage de La Haye - se composait des experts suivants, choisis à titre personnel : Giuseppe Belli (Italie), G.H. Carruthers (Royaume-Uni), Edward Diamond (Etats-Unis d'Amérique), Yoshio Kanazawa (Japon), B.N. Lokur (Inde), Anatol Nikolaïev (URSS), Fuad Abdel Moneim Riad (République Arabe Unie), Pavel Winkler (Tchécoslovaquie) et Enrique Zaldivar (Argentine). Le Groupe a tenu trois séries de réunions et a mis au point le projet de convention qui est maintenant examiné par les Etats Membres de l'Agence.

En élaborant ce projet, le Groupe a reconnu qu'il était nécessaire de réserver à la législation nationale toute question qui donnerait lieu à des divergences trop importantes ou trop profondes entre les systèmes juridiques des divers pays pour être éliminées. Le projet doit donc être considéré comme une simple "convention cadre" dont les principes essentiels constituent un dénominateur commun indispensable. Tout en jugeant souhaitable de laisser à chaque Etat une certaine latitude dans l'élaboration de sa propre législation spéciale, les experts ont néanmoins estimé qu'il fallait énoncer les dispositions fondamentales sans lesquelles une convention ne serait pas un instrument juridique efficace sur le plan international. Les solutions adoptées après des débats prolongés et approfondis traduisent un effort pour trouver des formules acceptables pour le plus grand nombre possible de pays ayant des traditions juridiques différentes. Il ne s'agit pas d'un ensemble de principes et de règles ayant un caractère définitif : des améliorations peuvent se révéler nécessaires tant pour le fond que pour la forme. Cependant, le projet peut servir de base de discussion et conduire à l'adoption de mesures à l'échelon gouvernemental, l'Agence paraissant tout indiquée pour faciliter et coordonner ces activités.

Le projet de convention ne porte que sur les risques dus aux installations nucléaires terrestres et au transport de produits fissiles ou autres matières radioactives; les problèmes de la responsabilité du fait des navires à propulsion nucléaire ont été traités par un autre groupe d'experts. La convention est essentiellement un instrument de coordination; elle désigne l'Etat qui aura la compétence exclusive en matière législative et juridictionnelle pour les actions relatives aux dommages causés par un incident nucléaire donné, et elle énumère les normes internationales minima qui doivent être adoptées avant qu'un Etat ne puisse acquérir une telle compétence exclusive. La convention ne vise pas à établir un nouveau droit civil uniforme, mais plutôt à augmenter l'efficacité des législations nationales ou régionales existantes en les faisant reconnaître sur le plan mondial. Les

normes minima énoncées dans le projet peuvent, néanmoins, être appliquées indépendamment et combler ainsi toute lacune avant l'élaboration de lois nationales plus complètes dans le cadre de cette convention.

Responsabilité objective

Parmi les principales dispositions du projet de convention figurent celles qui concernent le principe de la responsabilité objective, la désignation de la personne responsable*, la limitation du montant de la responsabilité, les délais de prescription, la garantie financière et la compétence juridictionnelle. La convention dispose que "la responsabilité d'un dommage nucléaire ne présuppose aucune preuve de faute ou de négligence", le Groupe d'experts ayant estimé que ce principe était justifié à la fois sur le plan moral et pratique. En demandant aux victimes de faire la preuve d'une faute, on leur imposerait une charge très lourde sans pour autant donner au défendeur aucun avantage pratique. Le demandeur doit néanmoins prouver le lien de causalité entre le dommage et la source.

En ce qui concerne la personne responsable, la convention établit que l'exploitant de l'installation est responsable du dommage. Si le dommage est causé par un envoi de matières nucléaires, la personne responsable est, soit l'exploitant de l'installation d'où provient l'envoi, soit celui de l'installation destinataire. Le principe de la responsabilité exclusive d'une seule personne pour chaque incident a été adopté de manière à faciliter la couverture financière ainsi que l'obtention des réparations. Lorsqu'un dommage est dû aux effets de plusieurs sources de rayonnements ionisants couvertes par la convention, la personne responsable pour chaque source est responsable pour le dommage global jusqu'à concurrence du montant de la responsabilité fixé en ce qui la concerne. Cette clause est une conséquence directe du caractère absolu de la responsabilité civile en cas de dommages nucléaires, et répond aux intérêts des victimes qui ne doivent pas être contraintes d'intenter séparément une action contre chaque personne responsable. En même temps, tout exploitant qui aura été tenu responsable pour un montant supérieur à la proportion du dommage effectivement causée par son installation peut demander une contribution financière à l'exploitant de toute autre installation à laquelle le dommage est également attribuable.

Sauf en ce qui concerne les envois nucléaires, la convention permet aux Etats de réduire les normes minima fixées pour le montant de la responsabilité et de la garantie financière, mais l'Etat doit alors couvrir la différence. La convention ne spécifie pas comment les Etats doivent faire face à cette obligation; les experts n'ont pas jugé opportun

* Le terme «personne» est ici pris dans son sens le plus large et comprend les personnes physiques et les personnes morales telles que les Etats, les entités politiques ou les organisations internationales.



Groupe d'étude de la responsabilité civile et de la responsabilité des Etats en matière de risques nucléaires. A l'extrémité de la table, M. Sterling Cole, Directeur général de l'AIEA; à sa droite, M. Paul Ruegger, Président du groupe

d'établir à cet effet des règles uniformes précises, étant donné les différences entre les systèmes juridiques et les difficultés d'ordre constitutionnel qui pourraient surgir. Cette disposition a pour objet de permettre aux Etats d'adopter un système souple d'après lequel le montant de la responsabilité ou la couverture d'assurance requise pour chaque source de rayonnements ionisants pourrait être déterminé en fonction des facteurs appropriés. La convention se borne à stipuler que l'exploitant est tenu de maintenir une garantie financière, étant entendu que l'Etat où se trouve l'installation peut autoriser l'exploitant à maintenir une garantie inférieure au montant fixé.

La disposition stipulant que la responsabilité de tout dommage nucléaire doit être couverte par une garantie financière appropriée, ou que l'Etat doit se porter garant de toute différence, est l'une des plus importantes de la convention. Une telle garantie est nécessaire pour protéger les demandeurs contre l'insolvabilité éventuelle d'un défendeur. Cette garantie financière peut prendre la forme d'une assurance, d'une garantie bancaire ou d'une obligation contractée par l'Etat ou une personne privée. L'Etat dont l'exploitant est ressortissant est tenu de s'assurer qu'une garantie financière appropriée est effectivement maintenue.

Limitation du montant et délais de prescription

Un des principaux objectifs de toute législation concernant les dommages nucléaires causés aux tiers est de maintenir dans des limites raisonnables le montant de la responsabilité qui en découle. D'une part, la limitation de ce montant constitue pour l'industrie une protection contre le risque que sa responsabilité ne dépasse ses possibilités financières. D'autre part, la fixation d'un montant est nécessaire pour pouvoir maintenir une

garantie financière correspondant au montant global de la responsabilité et répartir équitablement la compensation lorsque les dommages sont supérieurs aux disponibilités financières du défendeur ou au plafond adopté. Les experts n'ont pas recommandé de montant précis pouvant être retenu comme minimum international. La plupart des experts ont été d'avis que ce minimum devrait généralement correspondre à la capacité du marché des assurances. Toutefois, cette somme ne devrait pas être trop faible, étant donné que la capacité du marché des assurances augmentera probablement et que l'Etat où se trouve l'installation pourra intervenir lorsque la capacité disponible du marché des assurances sera inférieure à des normes internationales raisonnables. Cependant, aussi élevé que soit le montant fixé, il est possible que le dommage global le dépasse; la convention n'empêche donc pas les Etats contractants d'adopter des mesures, en dehors du domaine du droit civil, visant à fournir les réparations complémentaires nécessaires.

Deux montants doivent être fixés : l'un est le minimum applicable au dommage global causé par une installation pendant un an, ou par un envoi nucléaire pendant un voyage; l'autre est le minimum applicable au dommage global causé par chaque incident. Le projet actuel prévoit que le montant de la responsabilité pour tout dommage nucléaire sera limité, mais ne pourra être inférieur à certains chiffres devant être fixés.

Un autre aspect de la limitation de la responsabilité est la fixation de délais de prescription pour les actions en réparation. La convention permet à l'Etat de fixer ces délais. Si les délais sont établis à compter de la date de l'incident, ils ne peuvent être inférieurs à dix ans. Les dommages nucléaires ont souvent des effets différés, dont certains peuvent se manifester après cette période; on a toutefois estimé que dix ans représentent un compromis raisonnable qui couvre la plupart des effets différés pour lesquels il est possible d'établir un lien de causalité avec une certitude relative. Si l'Etat fixe des délais à compter du moment où le dommage et sa cause ont été déterminés ou pouvaient l'être, il n'est pas tenu d'appliquer le minimum de dix ans.

Compétence juridictionnelle

Une autre tâche importante du Groupe d'experts consistait à trancher la question de la compétence juridictionnelle pour les actions en réparation de dommages nucléaires; il a été décidé que seront seuls compétents les tribunaux de l'Etat où se trouve l'installation. Ainsi, la convention réserve l'entière compétence juridictionnelle pour les actions découlant d'un incident donné aux tribunaux de l'Etat qui a les rapports les plus étroits avec la source de rayonnements ionisants. Sauf dans les cas d'incidents dus à des envois nucléaires, on choisit naturellement l'Etat où se trouve

l'installation du défendeur, même lorsque le dommage est subi dans un autre Etat. Pour ce qui est des incidents causés par des envois nucléaires, l'intérêt des plaignants exige que la compétence juridictionnelle soit attribuée aux tribunaux de l'Etat où l'incident s'est produit; aussi le projet de convention contient-il des dispositions en ce sens. Ce ne serait pas une solution satisfaisante que de demander aux plaignants de se rendre dans l'Etat où se trouve l'installation de l'expéditeur ou du destinataire.

Outre ces dispositions fondamentales, le projet de convention contient un certain nombre d'articles portant sur des questions telles que la portée géographique, l'immunité souveraine et la procédure de mise en oeuvre. Chacune de ces questions pose des problèmes complexes; aussi a-t-on proposé plusieurs versions pour certains articles. Il est à prévoir que toutes les dispositions du projet de convention seront examinées par les experts juridiques et les autorités administratives des Etats Membres de l'Agence; il faut espérer que le document définitif que l'on rédigera à la suite de cet examen sera universellement adopté.

Navires à propulsion nucléaire

Les problèmes de la responsabilité civile pour les dommages nucléaires causés par des installations terrestres ou par le transport de matières radioactives sont traités dans les divers articles du projet de convention susmentionné, mais la responsabilité du fait des navires à propulsion nucléaire pose des problèmes tout aussi complexes. Même en admettant que l'on aboutisse, dans un proche avenir, à l'adoption par tous les pays de normes de sécurité uniformes et obligatoires, la possibilité d'un accident ne pourra jamais être écartée; il est donc indispensable d'élaborer des règles internationales devant régir la responsabilité pour tous les dommages qui en résulteraient. Comme dans le cas des installations terrestres et des transports, ces règles devraient protéger, non seulement les intérêts des victimes éventuelles, mais aussi ceux des exploitants en limitant leur responsabilité.

Les principes généraux sur lesquels peuvent être fondées des règles de ce genre sont examinés par un Groupe d'experts spécialement convoqué par le Directeur général de l'Agence, qui siège sous la présidence de M. Albert Lilar, Président du Comité maritime international et Vice-Président du Conseil de cabinet de Belgique. Les autres membres du Groupe, venus de 23 pays, sont : MM. Carlo van den Bosch (Belgique), Vladislav Brajkovic (Yougoslavie), Hans Bugge (Norvège), Camilla Dagna (Italie), M. Chelmegeanu (Roumanie), Bernhard Gomard (Danemark), Eiichi Hoshino (Japon), B. Konstantinov (Bulgarie), D. Lamani (Albanie), Leo J. Leavey (Canada), Ilhan Lutem (Turquie), Stanislav Matysik (Pologne), Clarence



Des experts de 23 pays étudient le problème de la responsabilité du fait des navires nucléaires. Au centre, M. Sterling Cole; à sa gauche, M. Albert Lilar, Président du groupe

G. Morse (Etats-Unis d'Amérique), Nagendra-Singh (Inde), Anatol Nikolaïev (Union des Républiques socialistes soviétiques), Kaj Pineus (Suède), Albert Raspi (France), H. E. Scheffer (Pays-Bas), Kynakos Spiliopoulos (Grèce), R.A. Thompson (Royaume-Uni), H. Weitnauer (République fédérale d'Allemagne), K. Zabigailo (République socialiste soviétique d'Ukraine) et Enrique Zalvidar (Argentine). Ce Groupe, qui s'est pour la première fois réuni au mois de mars, terminera vraisemblablement ses travaux dans le courant de l'été.

Sa tâche a été considérablement facilitée par l'expérience acquise au cours des travaux du Groupe d'étude précédent; il avait également l'avantage de pouvoir se référer aux conclusions auxquelles était parvenu le Comité maritime international lors de sa réunion à Rijeka (Yougoslavie), où le problème de la responsabilité du fait des navires nucléaires avait fait l'objet d'un examen relativement détaillé. Certains membres du Groupe avaient assisté à la Conférence de Rijeka et étaient parfaitement au courant de ses travaux.

Tant à la Conférence de Rijeka que durant la première série de réunions du Groupe d'étude institué par l'Agence, on s'était demandé s'il n'était pas prématuré d'élaborer une convention internationale concernant la responsabilité du fait des navires nucléaires. Cependant, dans les deux cas, les experts sont finalement convenus que les problèmes en cause appellent des mesures urgentes à l'échelon international. Deux navires à propulsion nucléaire sont déjà lancés; la construction d'autres bâtiments est commencée ou prévue. On peut admettre que tous ces navires seront utilisés en haute mer et entreront dans les ports et les eaux territoriales de pays étrangers. Il est donc naturel

que la communauté internationale exige, en prévision de dommages éventuels, des garanties et une certitude juridique qu'il ne serait guère possible d'établir sur une base bilatérale ou régionale. Si un navire nucléaire se trouve en détresse, il peut être obligé d'entrer dans des eaux territoriales ou de faire escale dans un port où il n'avait pas l'intention de pénétrer; il se peut aussi que des collisions se produisent avec des navires étrangers ou que des étendues d'eau soient contaminées, ce qui aurait des incidences fâcheuses sur les zones de pêche et les routes de navigation ouvertes à tous les pavillons.

Il est donc évident que c'est là un domaine dans lequel un accord international est absolument nécessaire. Tant qu'il s'agissait d'installations terrestres ou de transport de matières radioactives, on pouvait se contenter d'établir des normes minima peu rigides devant être complétées par le législateur national. Mais une telle souplesse peut avoir de graves inconvénients en présence des risques que représentent les navires, du fait de leur mobilité. Pour des raisons d'ordre politique et pratique, le législateur national conservera un pouvoir discrétionnaire dans de nombreux domaines, mais il est indispensable d'élaborer et d'adopter sans délai un accord international bien défini, acceptable pour tous les pays, afin de résoudre les questions fondamentales posées par la responsabilité des dommages imputables aux navires nucléaires.

Les objectifs d'une telle convention sont parfaitement clairs. Pour ce qui est du public, il faut fournir une compensation suffisante et équitable, étayée de garanties financières appropriées et assurée par une procédure judiciaire simple et rapide. Du point de vue des exploitants et propriétaires de navires nucléaires, il faut établir certaines limites quant au montant de leur responsabilité et aux délais dans lesquels ils peuvent être poursuivis en dommages et intérêts. Enfin, les personnes qui fournissent du matériel, des matières ou des services pour des navires nucléaires devraient jouir d'une certaine protection contre les demandes en réparation. Toute convention internationale doit, pour être acceptable, satisfaire à ces besoins apparemment contradictoires.

Principes fondamentaux

Le Groupe d'experts de l'Agence est d'ores et déjà parvenu à certains résultats en ce qui concerne les grandes lignes d'une convention de ce genre. Certains principes fondamentaux ont été adoptés lors de la première réunion du Groupe, et à la Conférence de Rijeka qui s'est tenue auparavant; il faut maintenant élaborer des règles concrètes dans le cadre général de ces principes.

Le premier principe est que toute responsabilité doit être couverte par une garantie financière. Les experts de l'Agence ont en outre émis l'avis que l'Etat dont émane la licence devrait contracter

une obligation internationale par laquelle il serait tenu de veiller à ce que la garantie financière existe et qu'elle soit disponible en cas d'accident. Ensuite, ils sont convenus que le montant de la responsabilité et les délais de prescription devaient être uniformément fixés. Un plafond uniforme est nécessaire pour permettre de maintenir une entière couverture financière de la responsabilité et de répartir équitablement les indemnités; la plupart des experts ont estimé que ce plafond devait être fondé sur une évaluation raisonnable du risque technique et qu'il ne devait pas être influencé par des estimations de la capacité financière du marché des assurances.

Un autre principe de base est que des règles uniformes doivent présider à une répartition ordonnée et équitable du montant limité de la responsabilité. Les experts ont examiné la question de savoir s'il y avait lieu d'instituer un système de double compétence juridictionnelle, celle de l'Etat dont émane la licence et celle de l'Etat sur le territoire duquel l'accident s'est produit; cependant, la majorité semble en faveur d'attribuer la compétence exclusive à un seul Etat.

La distribution rapide et équitable des réparations constitue, du point de vue du public, un facteur particulièrement important. Il s'agit là d'une tâche complexe, car il faut prendre en considération, non seulement le dommage immédiatement apparent, mais aussi les effets différés des rayonnements; si la compensation pour un dommage immédiat est réglée trop rapidement, il se peut que la répartition du montant total de la responsabilité ne soit pas équitable quand le dommage global est établi et évalué. Cependant, il est possible de trouver des moyens pratiques pour tenir compte de ces deux aspects du problème; certaines suggestions préliminaires sont à l'étude, bien que l'Etat

compétent reste libre, dans le cadre d'une obligation générale, de choisir les moyens les plus appropriés pour atteindre l'objectif indiqué. Il est également dans l'intérêt du public que, pour chaque accident, le défendeur soit désigné sans ambiguïté; les experts ont préconisé d'attribuer la responsabilité exclusive à l'exploitant. En outre, comme pour les dommages causés par des installations terrestres ou des envois nucléaires, il faut admettre le principe de la responsabilité objective, sans qu'il soit nécessaire de faire la preuve de faute ou de négligence de l'exploitant. Lorsque le dommage est provoqué par plusieurs navires, des exploitants doivent être conjointement et solidairement responsables, afin que les victimes ne soient pas contraintes d'intenter des actions en réparation contre chacune des personnes responsables.

On espère que ces principes fondamentaux seront acceptés par l'ensemble des gouvernements. Mais certains problèmes spéciaux peuvent exiger une étude approfondie. Par exemple, les Etats devront peut-être assumer certaines obligations en ce qui concerne la garantie financière requise; la nature exacte de ces obligations devra faire l'objet d'un accord.

Il appartient aux Etats Membres de l'Agence de décider s'il y a lieu d'élaborer une convention détaillée ou d'établir simplement certaines normes fondamentales. Mais, qu'il s'agisse des installations terrestres ou des navires nucléaires, il faut prendre sans tarder les premières mesures nécessaires pour élaborer et adopter des règles en matière de responsabilité et pour harmoniser ces règles sur le plan international. Les efforts doivent tendre, en même temps, à obtenir le maximum de sécurité et à assurer une protection financière satisfaisante pour le cas d'incidents éventuels. L'essor de l'industrie atomique dépend dans une large mesure du résultat de ces efforts.

(Suite de la page 7)

la procédure administrative que l'Etat se propose de suivre pour l'application des mesures de sécurité.

Dans de tels cas, l'Agence est également autorisée à faire deux inspections par an. Elle est en outre autorisée à inspecter toutes les opérations auxquelles des normes de sécurité sont appliquées lorsqu'un Etat signale un incident ou sur instruction expresse du Conseil des gouverneurs. Les disposi-

tions relatives aux inspections seront normalement incorporées dans l'accord entre l'Etat et l'Agence relatif à l'octroi d'une assistance.

L'Agence a l'intention de continuer à entreprendre, ou à faire entreprendre des recherches visant à améliorer les normes et mesures de sécurité; il se peut donc qu'il faille modifier de temps à autre les procédures actuelles. Celles-ci seront en tout cas révisées en janvier 1962 au plus tard.