

Conférence organisée par

- la Commission européenne (DG Energie),
- le Comité Economique et social européen et
- la Brussels Nuclear Law association (BNA)

« Taking nuclear third party liability into the future /

Fair compensation for citizens and level playing field for operators “

Bruxelles, 20-21 janvier 2014

Session 3. Les conventions internationales en pratique

Les conclusions du groupe d’experts voué aux montants de responsabilité civile et aux questions associées

Roland Dussart-Desart

**Président du Comité de Droit nucléaire (AEN, OCDE)
Conseiller général, SPF Economie, P.M.E., Classes moyennes et Energie¹ (Belgique)**

Introduction

Le Traité du 25 mars 1957 instituant la Communauté européenne de l’énergie atomique (« Le Traité EURATOM ») contient un article 98 aux termes duquel « *[Les Etats membres] s’engagent à prendre toutes les mesures nécessaires afin de faciliter la conclusion de contrats d’assurance relatifs à la couverture du risque atomique. Dans un délai de deux ans à compter de l’entrée en vigueur du présent Traité, le Conseil, après consultation de l’Assemblée, arrête à la majorité qualifiée, sur proposition de la*

¹ *Disclaimer: les vues exprimées ici le sont à titre personnel*

Commission, qui demande préalablement l'avis du Comité économique et social, les directives touchant les modalités d'application du présent article ».

Le délai de deux ans prévu dans cet article s'est évanoui depuis plus d'un demi-siècle, et le Conseil n'a toujours pas usé de ses pouvoirs.

Faut-il s'en étonner ?

Les six membres originaux de l'Union européenne (à l'exception du Grand-Duché du Luxembourg qui n'alla pas au-delà de la signature) et la plupart des nouveaux Etats membres qui ont rejoint l'Union jusqu'aux années quatre-vingt avaient trouvé dans la Convention de Paris sur la responsabilité civile dans le domaine de l'Energie nucléaire (« La Convention de Paris ») un champ géographique plus compatible avec la nature transfrontalière des dommages nucléaires que le cadre trop étroit d'Euratom.

Ceux d'entre eux qui développèrent un programme nucléaire mirent en outre sur pieds la Convention de Bruxelles complémentaire à la Convention de Paris (« La Convention complémentaire de Bruxelles »). Il n'y avait donc que trois voix discordantes au sein de l'UE, à savoir l'Autriche, le Grand-Duché du Luxembourg et l'Irlande, qui développèrent une politique vigoureusement opposée aux principes de base des conventions sur la RC nucléaire, à savoir la canalisation sur le seul exploitant et la limitation du montant de la responsabilité de ce dernier, deux des piliers jugés nécessaires pour mobiliser des assureurs et ce au maximum de leurs capacités.

Au lendemain de l'accident de Tchernobyl (26 avril 1987), un Protocole commun construisit le 21 septembre 1988 un "pont" entre les conventions de Vienne et de Paris, pour assurer l'application réciproque des bénéfices d'une Convention aux victimes situées sur le territoire d'une Partie à l'une des deux Conventions, en cas d'accident relevant de la responsabilité d'un exploitant relevant de l'autre Convention.

La genèse du « patchwork » de régimes de responsabilité civile nucléaire

La situation changea radicalement avec la chute du mur de Berlin. La plupart de ces Etats d'Europe centrale et orientale devinrent Parties à la Convention de Vienne relative à la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires (« La Convention de Vienne ») dans la décennie qui suivit. Ceux d'entre eux qui n'y adhéraient pas encore avaient trouvé dans la Convention de Vienne l'instrument nécessaire pour sécuriser les entreprises appelées à sécuriser les installations d'Europe centrale et orientale, notamment dans le cadre des programmes *Phare* et *Tacys*.

Peu à peu, toutes les Parties européennes à la Convention de Vienne adhèrent au Protocole commun, mais, du côté des Parties à la Convention de Paris, cinq d'entre elles n'ont à ce jour² toujours pas exécuté cette démarche, celles disposant d'installations nucléaires arguant du caractère déséquilibré des montants offerts de part et d'autre (Belgique, France, Espagne, Royaume uni ; la cinquième est le Portugal, lequel n'a cependant pas d'installations nucléaires de puissance).

² La France a depuis lors décidé de ratifier le protocole commun ; la procédure parlementaire suit son cours

L'accident de Tchernobyl a aussi déclenché un processus de modification de la Convention de Vienne, lequel aboutit avec le Protocole du 12 septembre 1997. Ce processus suscita à son tour une révision de la Convention de Paris et de la Convention complémentaire de Bruxelles, qui aboutit le 12 février 2004.

Les deux Protocoles sont fondés sur les mêmes principes quant au fond et ne diffèrent que par quelques points de détails. S'ils offrent des progrès de même nature (*relèvement des montants de responsabilité, meilleure définition des dommages, prise en considération de l'environnement, délais de prescription plus favorables aux victimes*), ils présentent aussi les mêmes faiblesses : les nouvelles définitions des mesures préventives et des dommages à l'environnement font hésiter les assureurs ; le relèvement des délais de prescription s'avère un obstacle infranchissable pour les précités ; les montants à assurer ont peut-être été trop ambitieux, en tous cas pour certains marchés et au regard de certaines catégories de dommages.

Assez étrangement, une seule Partie à la Convention de Vienne, la Slovénie, a tiré de son adhésion à l'Union européenne la conclusion qu'il lui serait plus favorable de rallier le binôme des Conventions de Paris et complémentaire de Bruxelles. Elle dénonça donc la Convention de Vienne et fut accueillie au sein des Conventions précitées, alors même que la Slovénie n'était pas membre de l'OCDE.

Les autres Parties à la Convention de Vienne, qui devinrent membres de l'Union européenne en 2004, 2007 ou 2013, restèrent fidèles à cet instrument, sans pour autant se rallier unanimement au protocole de 1997...alors que la Convention de Paris dans sa version antérieure à 2004 n'est plus ouverte à ratification, il n'en va pas de même pour la Convention de Vienne dont la version antérieure à 1997 reste hélas ouverte à de nouvelles Parties.

Ainsi donc, en une grosse décennie, le paysage monotone de la RC nucléaire dans les Etats membres de l'UE s'est mué en une jungle complexe, où l'on compte pas moins de 9 cas de figure en termes d'adhésion ou non à des instruments internationaux.

Cet inventaire à la **Prévert** a reçu l'appellation désormais consacrée de *patchwork*.

En voici un récapitulatif (reprenant uniquement les Etats membres de l'UE ; pour rappel, les familles de Paris et de Vienne comportent chacune des Parties situées en dehors de l'UE)...

En rouge, les Parties sans installations nucléaires de puissance en service à ce jour

Conventions	N	Parties
Aucune	5	Autriche, Chypre, Grand-Duché du Luxembourg, Irlande, Malte
Convention de Paris	1	Portugal
Convention de Paris + Protocole commun	1	Grèce <i>(hors UE : Turquie)</i>

Convention de Paris + Convention Complémentaire de Bruxelles	4	Belgique, Espagne, France, Royaume uni <i>(hors UE : Suisse)</i>
Convention de Paris + Convention Complémentaire de Bruxelles + Protocole commun	7	Danemark , Finlande, Italie , Pays-Bas, RFA, Slovénie, Suède <i>(hors UE : Norvège)</i>
Convention de Vienne	0	Néant (*)
Convention de Vienne + protocole commun	7	Bulgarie, Croatie , Estonie , Hongrie, Lituanie , Slovaquie, République tchèque (*)
Convention de Vienne + Protocole 1997 + Protocole commun	2	Lettonie , Pologne (*)
Convention de Vienne + Protocole 1997 + Protocole commun + Convention sur la réparation complémentaire	1	Roumanie
		<i>(*) Vu leur grand nombre, les Parties à la Convention de Vienne hors UE ne sont pas ventilées ici</i>
Total	28	

Au-delà de cette variété de configurations au regard de l'adhésion aux Conventions internationales, il ne faut pas oublier qu'au sein même de chaque « famille », les montants de responsabilité civile nucléaire varient encore considérablement, d'autant que plusieurs Parties à la Convention de Paris ont en outre opté pour une responsabilité illimitée de l'exploitant, allant donc au-delà du montant à assurer ou à garantir, jusqu'à épuisement du patrimoine de l'exploitant responsable.

Au sein des Parties à la Convention de Paris disposant d'installations nucléaires, la limite de responsabilité de l'exploitant s'étale aujourd'hui de 91 millions EUR³ à 1,2 milliards EUR ou est illimitée, avec des couvertures allant de 91 millions EUR à 2,5 milliards EUR.

Au sein des Parties à la Convention de Vienne disposant d'installations nucléaires, la limite de responsabilité de l'exploitant s'étale de 49 millions EUR à 345 millions EUR, avec des couvertures du même montant.

³ Dans le cas de la France qui, il est vrai, envisage un relèvement à 700 millions EUR pour anticiper la ratification du Protocole modificatif de 2004

(colonne orange).

En vert, le minimum requis par le protocole modificatif de la Convention de Paris (700 millions EUR)

En bleu, le minimum requis par le Protocole modificatif de la Convention de Vienne (300 millions DTS soit environ 340 millions EUR)

En gris figurent les gammes de montants ne correspondant, pour aucune Partie, à un montant maximal de responsabilité civile nucléaire : ces zones grises illustrent bien l'écartèlement entre hauts et bas montants de responsabilité (* = à la ratification du Protocole de 2004).

En rouge, les Parties sans installations nucléaires de puissance en service à ce jour

P A R I S	GR IT PT	FR	GB											SI													BE ES NL	DE FI SE* DK
R C	50			200			350							700													1,2	illimité
V I E N N E	BG HR	HU LV	LT		CZ		PL RO SK																					EE
N O N																												CY HR IE LU MT

L'entrée en vigueur des protocoles modificatifs entraînera certes une harmonisation vers le haut au sein de chaque Convention, mais il subsistera toujours un important déséquilibre est/ouest, d'autant que les régimes de responsabilité illimitée existants ou envisagés en Europe par des Etats dotés d'installations nucléaires se comptent exclusivement parmi des Parties à la Convention de Paris (Finlande, RFA, Suède, Suisse).

Les défis au niveau de l'Union européenne...

Même si, dans le cadre d'un accident dans le champ d'application des Conventions, il n'y a en principe qu'un droit applicable et un tribunal compétent, la diversité des relations de Traité ou leur absence ainsi que la façon dont les Conventions sont implémentées en droit national, suscite à bon droit bien des interrogations sur le plan communautaire...

Dans le chef des exploitants nucléaires entre eux

Les obligations des exploitants en termes de montants à assurer diffèrent considérablement, tant entre Parties aux Conventions de Vienne et de Paris qu'entre Parties à ces mêmes instruments. Il s'agit d'éléments de distorsion de concurrence sur une grille électrique de plus en plus ouverte. En 2013, un exploitant belge doit disposer d'une couverture 13 fois supérieure à celle de son voisin français (1,2 milliard EUR contre 91 millions EUR) et 25 fois supérieure à celle d'un exploitant bulgare (49 millions EUR).

Dans le chef des exploitants nucléaires face à d'autres producteurs d'électricité

La limitation de la responsabilité des exploitants nucléaires peut être considérée comme une distorsion de concurrence en faveur des exploitants nucléaires, même si l'on peut arguer a contrario que leurs concurrents (éoliens, gaziers, pétroliers, charbonniers, etc) n'ont de leur côté aucune obligation d'assurer leur responsabilité civile.

Dans le chef des victimes (aspects transfrontaliers)

Même si pour un accident donné, un seul droit serait applicable, divers facteurs sont de nature à faire douter d'une réelle égalité de traitement de toutes les victimes,

- 1) soit qu'elles aient des difficultés à faire valoir leurs droits auprès d'une juridiction étrangère ;
- 2) soit que leur droit à indemnisation ne soit pas reconnu, faute pour leur Etat de résidence d'être Partie à l'une des Conventions et/ou au Protocole commun ;
- 3) soit qu'elles se heurtent à des problèmes pratiques liés à la distance et / ou au mode de communication, les victimes les plus proches risquant de bénéficier dans certains cas de l'adage « premier arrivé, premier servi »⁴.

⁴ Cet adage n'est pas d'application universelle : dans le cadre de la distribution d'une enveloppe à priori limitée, il est plus que probable que les victimes recevront des avances qui seront réparties équitablement ; dans le cas de

Dans le chef des victimes (en termes d'indemnisation)

La limitation de la responsabilité des exploitants entraînera, en cas de sinistre majeur, la non-indemnisation d'une partie plus ou moins substantielle des dommages encourus

Même si l'exploitant encourt une RC illimitée, le patrimoine de cet exploitant risque, en cas d'un accident majeur, de s'avérer insuffisant pour indemniser complètement les victimes .

Dans les deux cas, une indemnisation intégrale des dommages subis semble illusoire en cas de sinistre majeur.

Dans le chef des Etats membres

D'une façon ou d'une autre, les préoccupations précitées se retrouvent aussi dans le chef des Etats membres, qu'ils se préoccupent des victimes sur leur territoire ou de leurs nationaux victimes à l'étranger, ou tout simplement qu'ils soient touchés eux-mêmes dans leurs patrimoines . Sans oublier en outre une dimension diplomatique, marquée dans certains cas par de longs contentieux bilatéraux.

Les étapes de la réflexion communautaire

- **L'étude de 2007-2008 par les avocats Gomez-Acebo y Pombo**
- **L'atelier BNLA / Commission de juin 2010**

Le « nuclear liability group » 2011 – 2013

Forte de ces enseignements, la Commission organisa finalement un "think tank" qui se réunit à Luxembourg à 6 reprises du 5 avril 2011 au 28 février 2013. Par un tragique concours de circonstances, le groupe commença ses travaux quelques semaines à peine après le tsunami du 11 mars 2011 à l'origine de l'accident de *Tepco Fukushima Daichi*.

Cette boîte à idées rassemblait des parties prenantes émanant des exploitants et des assureurs nucléaires, des personnalités du monde académique, des agents de l'AIEA et de l'AEN, quelques rares fonctionnaires nationaux, tous émanant tant du monde de la Convention de Paris (sans doute trop nombreux) que de celui de la Convention de Vienne (sans doute trop discrets). Malgré des invitations répétées, le groupe des cinq Etats membres Parties à aucune des deux Conventions (Autriche, Chypre, Grand-Duché du Luxembourg, Irlande et Malte) ne fut jamais représenté que par une seule personne et à une seule réunion, pour émettre une déclaration unilatérale confirmant un point de vue déjà exprimé à de nombreuses reprises.

Trois sous-groupes furent chargés de missions spécifiques correspondant à des domaines de préoccupation de la Commission:

l'accident de *Tepco Fukushima Daichi*, ces avances ont d'ailleurs consommé à elles seules tout le montant assuré...

WG1 (traitement des demandes d'indemnité)

WG2 (assurances, pools, autres garanties financières)

WG3 (montants de RC et les "autres domaines")

Ce troisième groupe avait pour objectif de réfléchir sur l'architecture des Conventions pertinentes en matière de RC nucléaire et de chercher le meilleur moyen de les exploiter, de les améliorer, voire de les remplacer, tout en trouvant des bases communes pour les montants de responsabilité des exploitants. Ces réflexions étaient indissociables d'autres études sur la pertinence des principes immémoriaux de la responsabilité civile nucléaire, comme la canalisation légale de la responsabilité nucléaire sur le seul exploitant, le caractère objectif de sa responsabilité ou la limitation de son montant.

Les résultats

WG3 – montants de la responsabilité civile nucléaire et les "autres domaines"

Le groupe WG3 a effectué une réflexion sur la structure actuelle des Conventions et a essayé de réconcilier des éléments inconciliables. Les principaux sujets de réflexion furent les suivants :

- L'insécurité juridique créée par la présence au sein de l'UE de 5 Etats membres qui restent délibérément en dehors du champ de Conventions internationales dont ils réfutent les principes fondateurs (canalisation légale, possibilité de limiter la responsabilité) ;
- L'insécurité juridique créée par la présence au sein de l'UE de 23 Etats membres limitant pour la plupart la responsabilité de leurs exploitants d'installations nucléaires ou exonérant de toute responsabilité les fournisseurs de ces derniers ;
- Le souci légitime des victimes d'être pleinement indemnisées ;
- La pertinence du deal « responsabilité limitée en échange d'une responsabilité objective » ;
- La pertinence de la canalisation légale sur le seul exploitant alors qu'une canalisation économique pourrait (à première vue) élargir le champ des responsables ;
- La praticabilité d'une combinaison de la canalisation légale avec une canalisation économique limitée au profit de certaines victimes pour répartir le risque sur de plus nombreux acteurs mais avec le danger de voir s'évanouir les capacités d'assurance ;
- Les limites réelles ou supposées, mais en tous cas changeantes, géographiquement inégales, et parfois difficilement compréhensibles, des capacités d'assurance...
- La nécessité [ou non] de conserver des relations de Traité avec les Parties qui ne sont pas des Etats membres de l'UE, qu'il s'agisse de Parties à la Convention de Paris ou à celle de Vienne ;

- La nécessité [ou non] de promouvoir le Protocole commun pour les relations de réciprocité qu'il crée tant entre Parties membres de l'UE qu'avec des Parties en dehors de l'UE.

Je ne souhaite pas entrer dans les détails des sessions ; les recommandations faites n'ont par ailleurs pas recueilli l'unanimité. Pour certains, relevant surtout de la sphère de la Convention de Vienne, elles allaient trop loin ; pour d'autres, il fallait faire table rase du passé, quitte à « banaliser » le droit de la responsabilité civile nucléaire selon le droit commun...

Le texte faisant foi étant en anglais, le voici :

WORKING GROUP 3 – NUCLEAR LIABILITY AMOUNTS AND OTHER AREAS
RECOMMENDATIONS

It is useful to state the mandate of this EU nuclear liability group as confirmed in the minutes of its first meeting on 5 April 2011:

“The purpose of the group is to explore common ground amongst the stakeholders (consensus building) who should give recommendations for a future (legislative) proposal of the European Commission under Article 98 of the Euratom Treaty”.

“The purpose of any Commission proposal would be to increase (legal) coherence in the EU, which is needed to improve, on the one hand, victim protection in different Member States, and, on the other hand, to tackle the impact on the functioning of the internal market because of diverging financial guarantee obligations of operators as well as availability of insurance, which might give rise to distortion of competition”.

With a view to fulfilling this mandate, WG3 explored a number of different issues, such as the existing conventional structure within the EU, the position and interests of the EU members without nuclear installations, unlimited liability versus limited liability, the application of the common law, economic channeling versus legal channeling and the sustainability of higher liability limits. The group tried to take into account the concerns and opinions of participants and stakeholders from different horizons. This work led to the Recommendations at the end of this document. The thorny issue of nuclear liability amounts and indeed other aspects of the nuclear liability regime remain controversial and consensus was not always easy to obtain.

To this end, the WG3 Recommendations have attempted to reconcile as far as possible a number of legitimate and occasionally contradictory concerns:

- **The desire to improve the position of victims of a nuclear accident;**
- **The objective of avoiding discrimination between victims of different EU Member States , irrespective of where an accident happened or where damage is suffered;**

- **The need to maintain existing Treaty relations with non-EU Parties to Paris Convention on Third Party Liability in the field of Nuclear Energy (PC) and to Vienna Convention on Civil Liability for Nuclear Damage (VC);**
- **The need to exploit to the highest level possible the insurance capacities available;**
- **The need to offer a fair, predictable and workable legal framework for victims, insurers & operators.**

You will find to follow the Recommendations of WG 3.

RECOMMENDATIONS

The following proposals are all subject to confirmation of EU competence under Article 98 of the Euratom Treaty, to the subsidiarity and proportionality principles, and to their compatibility with the VC (1997) and the PC (2004).

Two complementary recommendations might be considered.

RECOMMENDATION 1 – EU DECISION(S)

A1. All EU members are required to join the VC or the PC as amended respectively in 1997 and 2004.

OR

A2. EU members wishing to join the VC or the PC should ratify exclusively the VC or the PC as amended respectively in 1997 and 2004.

B. All EU members Parties to either the VC or the PC are urged:

- i) to adhere as soon as possible to « their » respective amending Protocols of 1997 and 2004 (N.B. this sub-section (i) to be deleted if Option **A1** is retained above) and,
- ii) if they have not already done so, to adhere to the Joint Protocol.

Instrument(s): decision(s)

In order to reach this goal, the Commission may provide a deadline for the fulfillment of this Recommendation. However, the Commission should take the necessary steps to lift any requirement for EU members Parties to either the VC or the PC to simultaneously deposit their ratification instruments of the amending Protocols of 1997 or 2004, as applicable (e.g. the Commission should put forward a proposal to amend the 2004/294/EC Council Decision of 8 March 2004 accordingly and/or to provide for an exemption under Council Regulation (EC) No 44/2001 of 22 December 2000).

RECOMMENDATION 2 - EU DIRECTIVE

A Directive should, in its recitals, recognize the relevance and robustness of the basic principles of the VC(1997) and PC(2004) establishing the rules of a unified regime of nuclear liability (*inter alia*, strict liability, legal channeling, the right to limit the operator's liability in amount and in time, the obligation of the operator to cover its liability by insurance or other financial security), and the importance of the Joint Protocol.

The provisions of the Directive would:

- 1) establish amounts for nuclear third party liability and compulsory financial security up to these amounts in line with the PC(2004) provisions [Members States would have a reasonable timeframe to implement such requirement (e.g. 10 years)];
- 2) require Member States to ensure that, up to the amounts quoted under 1, compensation available under their legislation shall indemnify victims in all EU Member States without discrimination based upon nationality, domicile or residence.

LE PREAMBULE

Les recommandations au sens strict sont précédées d'un préambule qui rappelle le mandat du groupe et tente de cerner les intérêts et préoccupations parfois contradictoires que le groupe a tenté, sinon de réconcilier, en tous cas de prendre en considération pour aboutir à un compromis raisonnable. Ces intérêts et préoccupations ont déjà été évoqués plus haut.

LES RECOMMANDATIONS *SENSU STRICTO*

***Caveat* : L'article 98 du Traité EURATOM**

Chacun aura noté la réserve faite dans l'introduction des recommandations du WG3 quant à l'application de l'article 98 du Traité EURATOM. En étant insérée dans le corps de la recommandation et non dans son préambule, il a été fait écho aux membres du groupe qui émettent encore des réserves quant à la pertinence de l'article 98 pour ériger un dispositif propre au droit communautaire en matière de responsabilité civile nucléaire.

Cette interprétation restrictive -ou tout simplement littérale de l'article 98, n'est en tous cas pas celle de la Commission, confortée par plusieurs analyses, comme celle du juge **Melchior Wathelet** lors de

l'atelier BNLA / Commission de juin 2010 ou celle du professeur **Jakub Handrlica** est à peine plus mesurée dans son article du *Bulletin nucléaire*⁵ ...

Selon la Commission, l'article 98 s'adresse d'abord aux Etats membres qui ont l'obligation de prendre des mesures pour faciliter la conclusion de contrats d'assurance. Cependant, on peut constater que les Etats membres n'ont à ce jour pas vraiment réussi à atteindre cet objectif, ce qui est de nature à justifier une intervention de l'UE au titre de la subsidiarité, fût-ce en interprétant extensivement l'article 98.

Recommandation 1 : assurer et conforter l'acquis des protocoles de révision de 1997 et 2004, et [A1 imposer // A2 encourager] leur ratification par tous les Etats membres

A1 : la version « impérative »

Cette version de la recommandation 1 verrait une décision de l'UE imposer à TOUS les Etats membres (donc, en ce compris les « 5 » Etats membres qui ne sont Parties à aucune Convention sur la RCN) de ratifier soit la convention de Vienne, soit celle de Paris, et ce exclusivement dans leur version révisée.

Alternative à la version A1 :

A2 : la version « incitative »

Cette version de la recommandation 1 prend implicitement acte des réserves historiques des « 5 » Etats membres précités et se borne à les inviter à ratifier soit la convention de Vienne, soit celle de Paris, et ce exclusivement dans leur version révisée.

B : promotion des Protocoles de 1997 et 2004 et relance du Protocole commun

Cette recommandation invite, dans la suite de la version incitative A2, les Etats membres déjà Parties à la Convention de Vienne ou de Paris, à ratifier leurs Protocoles modificatifs respectifs et les encourage aussi à ratifier le Protocole commun, ce qui présente un intérêt entre Etats membres, certes, mais a aussi un intérêt extra-communautaire.

Recommandation 2 : adoption d'une directive sur la responsabilité civile nucléaire dont les principes sont pleinement compatibles avec les conventions de Vienne et de Paris, en ce compris les protocoles de révision de 1997 et 2004, mais imposant aux Etats membres d'offrir une couverture au moins égale à celle prévue par le Protocole de 2004, le cas échéant au terme d'une période transitoire de l'ordre de [10] ans

⁵ **Jakub Handrlica** "Harmonisation de la responsabilité civile nucléaire au sein de l'union européenne" in *Bulletin de Droit nucléaire* n°84, 2009

La même directive affirmerait par ailleurs le droit de tous les citoyens de l'UE à être indemnisés de façon égale et non discriminatoire.

L'adoption de cette directive rendrait les principes des Conventions de Vienne et de Paris applicables sur tout le territoire de l'UE, en ce compris la responsabilité objective, la canalisation légale, le droit de limiter la responsabilité de l'exploitant quant à son montant et de fixer des délais de prescription. On pourrait aussi y ajouter des principes non cités explicitement comme le *for unique*, dont la pertinence a déjà été consacrée en droit européen par la décision du Conseil 2004/294/CE du 8 mars 2004 (JO, L97 du 8 mars 2004).

Conclusion

La combinaison des recommandations 1 et 2 offrirait donc un système complet et homogène de responsabilité civile nucléaire dans l'UE, aligné sur les dispositions de la Convention de Paris, celle qui présente les plus fortes exigences en termes de couverture.

Elle devrait apporter satisfaction à ceux poursuivant une homogénéisation des régimes applicables dans l'UE.

Elle préserverait par ailleurs la dimension extra-communautaire des Conventions de Vienne et de Paris.

Elle pourrait apporter une réponse au problème posé par les 5 Etats n'appartenant aujourd'hui ni à la Convention de Vienne ni à celle de Paris, mais sans les satisfaire quant au fond.

Elle assure la continuation des régimes existants, ce qui devrait satisfaire les assureurs et les exploitants et les aider à rechercher de nouvelles capacités, que ce soit sur le marché des assureurs ou sous la forme de couvertures alternatives.

Par contre, on peut légitimement se poser la question de savoir si les victimes éventuelles jugeraient ces progrès satisfaisants et si les Etats membres qui ne sont pas Parties aux Conventions précitées y trouveraient leurs apaisements .

Certes, l'option d'une responsabilité illimitée à charge de l'exploitant resterait ouverte, puisqu'elle est pleinement compatible avec les Conventions précitées. Mais, d'une part, elle resterait l'exception et, d'autre part, elle aura toujours pour limite les avoirs de l'exploitant.

Quelques vues personnelles : nous ne sommes plus en 1957...

Pour en terminer sur quelques vues personnelles, je me permettrai de regretter que les parties prenantes n'aient pas affiché pas une attitude à la fois plus responsable et plus dynamique. Sans doute les stakeholders ont-ils pesé d'un poids trop important dans la discussion. Ce poids s'est traduit par un relatif conservatisme.

Au lendemain de l'accident de *Tepco Fukushima Daïchi*, la population européenne se pose à bon droit de nombreuses questions sur les conséquences d'un accident nucléaire sous nos cieux. Nos concitoyens

seraient sans doute stupéfaits de l'efficacité du mode d'indemnisation mis sur pieds dans l'urgence par les autorités japonaises. Même dans le cadre du régime nippon de RC illimitée, les pouvoirs publics ont dû assumer, à côté des structures mises en place par l'exploitant, un rôle important dans l'organisation des indemnisations, les seules avances faites à la population ayant absorbé toutes les sommes mises à disposition par les assureurs. On peut aussi se demander si, dans le cas d'un accident similaire sur le théâtre européen, seules quelques dizaines de dossiers sur plusieurs centaines de milliers seraient soumis aux tribunaux.

Il n'existe aucun secteur dans lequel l'obligation d'assurance est d'un montant égal à celui du risque causé. Il n'y a pas de raison de vouloir atteindre cet objectif dans le seul secteur nucléaire, d'autant que la probabilité d'un accident majeur est toujours considérée comme extrêmement faible. A défaut de couverture suffisante, ce serait le patrimoine de l'exploitant qui serait appelé, avec évidemment le risque de voir ce dernier insuffisant, comme dans bien d'autres domaines.

J'appelle donc de mes vœux de la part de la Commission, pour autant qu'elle persiste dans son intention d'intervenir dans ce domaine, une attitude à la fois **progressiste** (avec par exemple une responsabilité civile relevée au-delà de celle prévue par le Protocole modificatif de la Convention de Paris, voire illimitée), **réaliste** (en termes de couverture assurantielle ou équivalente) et **diplomatique** (en restant compatible avec les relations de Traité avec les Etats non membres de l'UE).

Je vous remercie pour votre attention.

Annexe : résumé des recommandations du WG3 en traduction française libre

WORKING GROUP 3 – MONTANTS DE LA RESPONSABILITÉ CIVILE NUCLÉAIRE ET LES “AUTRES DOMAINES”

RECOMMANDATIONS (RÉSUMÉ)

Les propositions qui suivent sont faites sous réserves de la confirmation des compétences de l'UE au titre de l'article 98 du Traité EURATOM, des principes de subsidiarité et de proportionnalité, et de leur compatibilité avec les Protocoles amendant les Conventions de Vienne (1997) et de Paris (2004)

RECOMMANDATION 1 – DECISION(S) UE

A1. Tous les Etats membres ratifient la Convention de Vienne ou celle de Paris, dans leurs versions révisées respectives.

OU

A2. Les Etats membres souhaitant ratifier l'une des Conventions précitées ne peuvent le faire que dans leur version révisée.

B. Tous les Etats membres Parties à l'une des Conventions précitées sont invités urgemment:

i) à ratifier le Protocole modificatif pertinent (N.B. cette section (i) est sans objet si l'option A1 qui précède est retenue) and,

ii) à ratifier le Protocole commun si ce n'est pas encore fait.

Instrument(s): décision(s)

Pour atteindre ces objectifs, la Commission peut donner un délai à respecter. Cependant, la Commission devrait aussi lever l'obligation pour les Parties à la Convention de Paris de déposer leurs instruments de ratification simultanément (et s'il échet, pour les Parties à la Convention de Vienne (*)), ce qui signifie

qu'il faut amender en ce sens la décision du Conseil 2004/294/CE du 8 mars 2004).

() La référence à la Convention de Vienne est devenue depuis lors sans objet avec la décision du Conseil 2013/434/UE du 15 juillet 2013 autorisant les Etats membres Parties à la Convention de Vienne à ratifier le protocole modificatif de 1997, mais sans exiger de simultanéité*

RECOMMANDATION 2 – DIRECTIVE UE

Une Directive devrait reconnaître dans ses considérants l'adéquation et la robustesse des principes de base des Conventions de Vienne et de Paris dans leurs versions révisées et établissant les règles d'une régime unifié de responsabilité civile nucléaire (e.a. : responsabilité objective, canalisation légale, le droit de limiter la responsabilité de l'exploitant quant au montant et dans le temps, l'obligation pour l'exploitant de couvrir sa responsabilité par l'assurance ou une garantie financière), et l'importance du Protocole commun.

Les dispositions de cette Directive devraient:

- 1) Établir des montants de responsabilité civile nucléaire en ligne avec ceux établis par la Convention de Paris telle que révisée par le Protocole de 2004 [Les Etats membres devraient disposer d'un délai raisonnable pour ce faire (par exemple, 10 ans)];*
- 2) Exiger des Etats membres que, à concurrence des montants visés au point 1 qui précède, les indemnisations disponibles en vertu de leur législations seront affectées à toutes les victimes situées dans tous les Etats membres de l'UE, sans discrimination fondée sur la nationalité, le domicile ou la résidence.*

Le texte complet des recommandations se trouve en annexe 3, dans la version anglaise originale