

Bulletin de droit nucléaire n° 94

Volume 2014/2



Affaires juridiques

**Bulletin de droit nucléaire
n° 94**

© OCDE 2018
AEN n° 7184

AGENCE POUR L'ÉNERGIE NUCLÉAIRE
ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements de 36 démocraties œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Chili, la Corée, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Israël, l'Italie, le Japon, la Lettonie, la Lituanie, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Slovaquie, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission européenne participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues de l'OCDE ou des gouvernements de ses pays membres.

L'AGENCE POUR L'ÉNERGIE NUCLÉAIRE

L'Agence de l'OCDE pour l'énergie nucléaire (AEN) a été créée le 1^{er} février 1958. Elle réunit actuellement 33 pays : l'Allemagne, l'Argentine, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, la Corée, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Fédération de Russie, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, la Roumanie, le Royaume-Uni, la Slovaquie, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission européenne et l'Agence internationale de l'énergie atomique participent également à ses travaux.

La mission de l'AEN est :

- d'aider ses pays membres à maintenir et à approfondir, par l'intermédiaire de la coopération internationale, les bases scientifiques, technologiques et juridiques indispensables à une utilisation sûre, respectueuse de l'environnement et économique de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques ;
- de fournir des évaluations faisant autorité et de dégager des convergences de vues sur des questions importantes qui serviront aux gouvernements à définir leur politique nucléaire, et contribueront aux analyses plus générales de l'OCDE concernant des aspects tels que l'énergie et le développement durable des économies bas carbone.

Les domaines de compétence de l'AEN comprennent la sûreté nucléaire et le régime des autorisations, la gestion des déchets radioactifs et du démantèlement, la radioprotection, les sciences nucléaires, les aspects économiques et technologiques du cycle du combustible, le droit et la responsabilité nucléaires et l'information du public. La Banque de données de l'AEN procure aux pays participants des services scientifiques concernant les données nucléaires et les programmes de calcul.

Publié en anglais sous le titre :

Nuclear Law Bulletin No. 94

AVERTISSEMENT

Les informations publiées dans ce bulletin n'engagent pas la responsabilité de l'Organisation de coopération et de développement économiques.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : www.oecd.org/editions/corrigenda.

© OCDE 2018

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.

Photos de couverture : centrale nucléaire de Gundremmingen, Allemagne (Felix König) ; transport de matières nucléaires, France (COGEMA, France).

Remerciements

Outre les auteurs des articles, l'AEN tient à remercier les personnes ci-dessous pour avoir apporté leur contribution à cette édition du *Bulletin de droit nucléaire* : M. F. Chennoufi (Algérie), Prof. N. Pelzer (Allemagne), Mme D. Fischer (Brésil), Mme L. Thiele (Canada), M. E. Mahadeen (Émirats arabes unis), M. E. Michel et M. T. Rothschild (États-Unis), Mme F. Touitou-Durand (France), M. M. Poernomo (Indonésie), Mme I. Bolger (Irlande), Mme U. Adomaitytė (Lituanie), M. M. Pospíšil (République slovaque), M. C. Plaschy (Suisse), Mme S. Rivera (AIEA) et Mme A. Durand (Commission européenne).

Les informations transmises à l'AEN par ces personnes représentent seulement les opinions de leurs auteurs et ne prétendent pas refléter les points de vue officiels ou politiques de leurs gouvernements ou d'autres entités.

Table des matières

ARTICLES

Faciliter l'entrée en vigueur et la mise en œuvre de l'amendement de la Convention sur la protection physique des matières nucléaires : observations, enjeux et bénéfices <i>par Peri Lynne Johnson</i>	9
La situation juridique de l'énergie nucléaire en Allemagne <i>par Thomas Mann</i>	49
Défis pour l'industrie de l'assurance après la modernisation du régime international de responsabilité civile nucléaire <i>par Alain Quéré</i>	89
Projet de loi fédérale de la Fédération de Russie « La responsabilité civile pour dommages nucléaires et sa garantie financière » <i>par Yulia Lebedeva</i>	119

TRAVAUX LÉGISLATIFS ET RÉGLEMENTAIRES NATIONAUX

Algérie	135
Sécurité nucléaire	135
Allemagne	135
Commerce international.....	135
Émirats arabes unis	137
Responsabilité civile et indemnisation.....	137
États-Unis	137
Gestion des déchets radioactifs	137
Processus d'autorisation et cadre réglementaire.....	139
France	140
Gestion des déchets radioactifs	140
Sûreté nucléaire et radioprotection	141
Législation générale.....	143
Coopération internationale	144
Indonésie	145
Sécurité nucléaire	145
Cadre juridique général	145
Irlande	145
Sûreté nucléaire et radioprotection	145
Cadre juridique général	146
Lituanie	146
Sécurité nucléaire	146
Sûreté nucléaire et radioprotection	147
République slovaque	148
Coopération internationale	148
Responsabilité civile et indemnisation.....	148
Protection de l'environnement	149

Suisse	149
Gestion des déchets radioactifs	149
 ACTIVITÉS DES ORGANISATIONS INTERGOUVERNEMENTALES	
Communauté européenne de l'énergie atomique (EURATOM)	151
Instruments juridiquement contraignants adoptés	151
Instruments non juridiquement contraignants	154
Relations internationales.....	155
Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA)	155
Convention sur la sûreté nucléaire (CSN)	155
58e session ordinaire de la Conférence générale de l'AIEA	155
Présentation des traités de l'AIEA	159
Manifestation connexe : « La Convention sur la réparation complémentaire des dommages nucléaires (CRC) dans le contexte du régime mondial de responsabilité nucléaire »	160
Activités d'assistance législative	160
Institut de droit nucléaire.....	160
Agence de l'OCDE pour l'énergie nucléaire (AEN)	160
Le Comité de direction approuve la décision relative au déclassement	160
Approbation des juges du Tribunal européen pour l'énergie nucléaire (ENET).....	161
Déclaration commune du Groupe à haut niveau sur la sécurité d'approvisionnement en radioisotopes médicaux (HLG-MR).....	161
Les caractéristiques d'une autorité de sûreté nucléaire efficace.....	162
 ACCORDS MULTILATÉRAUX	163
 DOCUMENTS ET TEXTES JURIDIQUES	
BRÉSIL	165
Résolution n° 169 du 30 avril 2014.....	165
 ÉMIRATS ARABES UNIS	167
Décret fédéral n° 51 de 2014 ratifiant la Convention sur la réparation complémentaire des dommages nucléaires	167
Ratification par le Conseil suprême fédéral du Décret fédéral n° 51 de 2014 ratifiant la Convention sur la réparation complémentaire des dommages nucléaires.....	169
 JAPON	171
Loi relative aux dispositions spéciales de suspension de la prescription relative à l'utilisation des procédures de règlement par médiation par le Comité de règlement des différends relatifs à la réparation des dommages nucléaires, pour les dommages nucléaires survenus à la suite du grand séisme de l'Est du Japon	171
Loi relative aux mesures en vue d'une indemnisation rapide et fiable pour les dommages nucléaires causés par l'accident de la centrale nucléaire survenu à la suite du grand séisme de l'Est du Japon et aux exceptions à la prescription extinctive du droit d'introduire une demande d'indemnisation du dommage nucléaire.....	172
Quatrième supplément aux lignes directrices provisoires concernant l'évaluation de l'ampleur des dommages nucléaires résultant de l'accident survenu dans les centrales nucléaires de Fukushima Daiichi et Daini de Tokyo Electric Power Company, Incorporated (se rapportant à l'indemnisation des dommages associés à la prolongation des ordres d'évacuation, etc.)	173

Résumé du quatrième supplément aux lignes directrices provisoires se rapportant à l'indemnisation des dommages associés à la prolongation des ordres d'évacuation).....	181
AGENCE DE L'OCDE POUR L'ÉNERGIE NUCLÉAIRE	183
Projet de décision et recommandation du Comité de direction portant sur l'application de la Convention de Paris aux installations nucléaires en cours de déclasserment.....	183
Déclaration commune sur la sécurité d'approvisionnement en radioisotopes à usage médical.....	195
NOUVELLES BRÈVES	197
27 ^e session plénière du Groupe des régulateurs européens dans le domaine de la sûreté nucléaire (ENSREG), 27 mai 2014, Bruxelles.....	197
28 ^e session plénière de l'ENSREG, 16 octobre 2014, Bruxelles	197
Table ronde sur les progrès et enjeux du déclasserment d'installations nucléaires dans l'UE, 10 septembre 2014, Bruxelles	198
Manifestation sur les activités de la Commission européenne et les activités conjointes AIEA-CE sur la gestion, le déclasserment et la remédiation des déchets radioactifs, Conférence générale de l'AIEA, 22 septembre 2014, Vienne	198
Rapport annuel 2013 de l'Agence d'approvisionnement d'Euratom (AAE)	198
Congrès 2014 de l'Association internationale du droit nucléaire (AIDN)	198
PUBLICATIONS RÉCENTES	201
LISTE DES CORRESPONDANTS DU BULLETIN DE DROIT NUCLÉAIRE	203

Faciliter l'entrée en vigueur et la mise en œuvre de l'amendement de la Convention sur la protection physique des matières nucléaires : observations, enjeux et bénéfices

par Mme Peri Lynne Johnson*

INTRODUCTION

Si la responsabilité de la sécurité nucléaire au niveau national incombe entièrement à chaque pays, la coopération internationale peut être cruciale pour aider les États à remplir leurs obligations et responsabilités en matière de sécurité nucléaire. Il est désormais largement reconnu que l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) occupe un rôle central dans le renforcement du cadre de la sécurité nucléaire et la coordination des activités internationales dans ce domaine¹. De grands accomplissements ont été réalisés par et sous les auspices de l'AIEA et d'autres organisations intergouvernementales afin d'aider les États à améliorer la sécurité

* Mme Peri Lynne Johnson est conseillère juridique auprès de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) et dirige le Bureau des affaires juridiques de l'AIEA. Les opinions exprimées dans le présent article sont celles de l'auteur et ne représentent pas nécessairement celles de l'AIEA. L'auteur tient à remercier M. Khammar Mrabit, directeur de la Division de la sécurité nucléaire de l'AIEA (NSNS), Département de la sûreté et de la sécurité nucléaire, et Mme Rhonda Evans, conseillère principale de sécurité nucléaire, pour leurs suggestions et leur soutien précieux. L'auteur souhaiterait en outre remercier M. Anthony Wetherall, juriste à la Section du droit nucléaire et du droit des traités, pour ses efforts et son assistance dans la préparation du présent article. Droit d'auteur © Agence internationale de l'énergie atomique 2014. Des autorisations expresses de reproduction ou de traduction des informations contenues dans cet article peuvent être délivrées après demande en ce sens adressée à l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), Centre international de Vienne, B.P. 100, A-1400 Vienne, Autriche. Une version du présent article a été présentée au Congrès de l'Association internationale du droit nucléaire (AIDN), tenu du 20 au 23 octobre 2014 à Buenos Aires, Argentine, et a été publiée dans le compte-rendu du Congrès. Johnson, P.L. (2014), "Facilitating the Entry into Force and Implementation of the Amendment to the Convention on the Physical Protection of Nuclear Material: Observations, Challenges and Benefits", *Nuclear law in progress: derecho nuclear en evolución*, Legis Argentina, Buenos Aires, Argentine, pp. 13 à 28. L'article original a été mis à jour pour refléter les récentes évolutions de l'état des adhésions à la Convention sur la protection physique des matières nucléaires et à son amendement. Cet article mis à jour est désormais reproduit dans le *Bulletin de droit nucléaire* avec l'aimable permission de l'AIDN.

1. Par exemple, les ministres ont « confirm[é] le rôle de premier plan que joue l'AIEA en renforçant le cadre de sécurité nucléaire dans le monde et en guidant la coordination des activités internationales dans le domaine de la sécurité nucléaire, tout en évitant les doubles emplois et les chevauchements ». Déclaration ministérielle (2013), Conférence internationale sur la sécurité nucléaire : intensification des efforts mondiaux, Siège de l'AIEA, Vienne, Autriche, 1^{er} au 5 juillet 2013, para. 17. En outre, les participants ont « ... réaffirm[é] la responsabilité essentielle et la place centrale de l'AIEA dans l'architecture internationale de sécurité nucléaire ... », Communiqué, Sommet sur la sécurité nucléaire, La Haye, Pays-Bas, 24 au 25 mars 2014, para. 12.

nucléaire ; pourtant, le terrorisme nucléaire s'est internationalement imposé comme l'une des plus graves menaces pesant sur la sécurité mondiale au XXI^e siècle².

Les rapports des États membres de l'AIEA pour la Base de données sur les incidents et les cas de trafic (BDTI) de l'AIEA indiquent que des matières nucléaires continuent à disparaître³. De même, trop d'installations nucléaires font encore l'objet d'une protection insuffisante et leur sabotage constitue une menace. La sécurité des frontières demeure laxiste en de trop nombreux endroits, pouvant ouvrir la voie à la contrebande nucléaire⁴. Des individus et groupes de personnes continuent à tenter d'acquérir du matériel nucléaire à des fins de terrorisme ou d'autres actes de malveillance. La menace du terrorisme nucléaire demeure réelle⁵.

L'amendement de la Convention sur la protection physique des matières nucléaires (ci-après « l'amendement »)⁶ adopté sous les auspices de l'AIEA le 8 juillet 2005 et la convention existante, la Convention sur la protection physique des

2. L'année dernière, le Directeur général de l'AIEA Yukiya Amano a déclaré que « [l]a menace du terrorisme nucléaire est réelle, et [que] le système mondial de sécurité nucléaire doit être renforcé afin de contrer cette menace ». Amano, Y. (2013), « Déclaration du Directeur général », Conférence internationale sur la sécurité nucléaire : intensification des efforts mondiaux, Siège de l'AIEA, Vienne, Autriche, 1^{er} au 5 juillet. De même, lors de l'adoption de la Stratégie antiterroriste mondiale des Nations Unies, le 8 septembre 2006, l'Assemblée générale de l'ONU a affirmé que le terrorisme « constitu[ait] une des menaces les plus graves pour la paix et la sécurité internationales ». Résolution A/RES/60/288, 20 septembre 2006.
3. De janvier 1993 au 30 juin 2014, les États ont rapporté un total de 2 556 incidents auprès de la BDTI. Du 1^{er} juillet 2013 au 30 juin 2014, 149 incidents ont été signalés, dont 14 concernaient la possession illégale et la tentative de vente de matières nucléaires ou de sources radioactives, parmi lesquels quatre mettaient en jeu des matières nucléaires. Pour la période 2007-2012, le rapport de la BDTI a mis en évidence, entre autres, plusieurs incidents signalés concernant la saisie de quantités d'uranium hautement enrichi (UHE) et de plutonium (de sources scellées de plutonium-béryllium) se chiffrant en grammes en la possession de groupes criminels. AIEA (2014), « Rapport sur la sécurité nucléaire 2014 », doc. AIEA GOV/2014/36-GC(58)/14, 22 juillet 2014.
4. Amano, Y. (2014), « Déclaration au Sommet sur la sécurité nucléaire », Sommet sur la sécurité nucléaire, La Haye, Pays-Bas, 25 mars. Ainsi, par exemple, en juin 2013 l'AIEA a rapporté que plusieurs grammes d'UHE avaient été saisis en 2011 par les autorités de Moldavie qui ont déjoué les plans des trafiquants visant à vendre ces matières. Voir le communiqué de presse de l'AIEA (2013), "HEU Seizure Highlights Moldova's Strong Work in Nuclear Security" (« La saisie d'UHE met en lumière le travail solide de la Moldavie en matière de sécurité nucléaire »), www.iaea.org/newscenter/news/2013/moldova.html.
5. De plus, l'Assemblée générale de l'ONU a exprimé ses profondes inquiétudes quant aux liens qui peuvent exister, dans certains cas, entre certaines formes de crime organisé transnational et des activités terroristes. « Renforcement du programme des Nations Unies pour la prévention du crime et la justice pénale, surtout en ce qui concerne ses capacités de coopération technique », résolution de l'Assemblée générale 67/189, UN GAOR, 67^e session, doc. ONU A/RES/67/189 (2013).
6. AIEA (2005), « Sécurité nucléaire – mesures de protection contre le terrorisme nucléaire », doc. AIEA GOV/INF/2005/10-GC(49)INF/6, 8 septembre 2005 ; Amendement de la Convention sur la protection physique des matières nucléaires (2005), doc. AIEA GOV/INF/2005/10-GC(49)INF/6, Appendice pp.3 à 12, consultable à l'adresse : www.iaea.org/About/Policy/GC/GC49/Documents/French/gc49inf-6_fr.pdf. L'entrée en vigueur de l'amendement établira la « Convention sur la protection physique des matières nucléaires et des installations nucléaires ». Le présent article fait référence, lorsque cela est opportun, à la « Convention amendée » en postulant qu'elle est entrée en vigueur. Cette Convention amendée coexistera avec l'actuelle CPPMN jusqu'à ce que cette dernière ne compte plus aucun État partie. En ce qui concerne les relations entre les États parties à ces traités, consulter la Convention de Vienne sur le droit des traités (1969), 1155 RTNU 18323, entrée en vigueur le 27 janvier 1980, Partie IV, art. 40.

matières nucléaires (ci-après la CPPMN ou « la Convention »)⁷ de 1980, font partie d'une série de traités établissant le cadre juridique international pour la sécurité nucléaire. Comme l'explique le présent article, l'amendement étoffe et approfondit l'effet de la CPPMN. Toutefois, plus de neuf ans après son adoption, l'amendement n'est toujours pas entré en vigueur ; et ce, en dépit de la menace perçue et du besoin de renforcer la CPPMN, reconnu depuis quelque 15 années déjà. Bien que certains États parties à la CPPMN admettent clairement qu'il devient indispensable de faire entrer en vigueur l'amendement, dont les bénéfices sont reconnus, il est nécessaire de chercher à identifier les raisons d'un tel retard. Plus particulièrement, pourquoi presque la moitié des États parties à l'actuelle CPPMN, autant ceux qui sont dotés de matières et installations nucléaires que ceux qui n'en sont pas, n'ont-ils toujours pas ratifié l'amendement ? De même, quels sont les défis auxquels ils se trouvent confrontés dans le cadre de la ratification et de la mise en œuvre efficace de cet instrument ?

Le présent article se donne pour objectif de fournir des réponses à ces questions, mais également d'identifier certains effets bénéfiques de l'amendement. La partie A de cet article replace l'amendement dans son contexte en identifiant les instruments juridiques pertinents qui établissent le cadre juridique international de la sécurité nucléaire. La partie B met en lumière certaines nouvelles dispositions de l'amendement qui étendent la portée de la Convention. Le Plan d'action interne du Secrétariat de l'AIEA visant à faciliter l'adhésion à l'amendement et sa mise en œuvre (ci-après « le Plan d'action ») constitue l'objet de la partie C, qui traite également des activités pertinentes de l'AIEA en identifiant la vaste gamme de services que l'Agence fournit à ses États membres. La partie D rassemble un certain nombre d'enjeux et d'observations accompagnant l'entrée en vigueur et la mise en œuvre de l'amendement ; elle accorde une attention particulière aux dispositions susceptibles de requérir des modifications du cadre législatif national. Enfin, la partie E conclut le présent article en présentant certains bénéfices potentiels s'attachant à la ratification de l'Amendement, en particulier ceux qu'a reconnus le Groupe consultatif sur la sécurité nucléaire (AdSec).

PARTIE A. Le cadre juridique international pour la sécurité nucléaire

La sécurité nucléaire est axée sur la prévention, la détection et l'intervention en ce qui concerne les actes criminels ou les actes non autorisés délibérés mettant en jeu ou visant des matières nucléaires, d'autres matières radioactives ou des installations ou activités associées⁸.

7. Convention sur la protection physique des matières nucléaires (1980), doc. AIEA INFCIRC/274/Rev.1, 1456 RTNU 125.

8. Selon les Fondements de la sécurité nucléaire de l'AIEA, un « régime de sécurité nucléaire » désigne :

[un] régime comprenant : [l]e cadre législatif et réglementaire et les mesures et systèmes administratifs régissant la sécurité nucléaire des matières nucléaires, des autres matières radioactives et des installations et activités associées ; [l]es établissements et organismes dans l'État chargés d'assurer la mise en œuvre du cadre législatif et réglementaire et des systèmes administratifs de sécurité nucléaire ; [l]es systèmes de sécurité nucléaire et les mesures de sécurité nucléaire pour la prévention des événements de sécurité nucléaire, leur détection et les interventions les concernant.

AIEA (2013), Fondements de la sécurité nucléaire : Objectif et éléments essentiels du régime de sécurité nucléaire d'un État, Collection Sécurité nucléaire de l'AIEA, n° 20, AIEA, Vienne.

Le cadre juridique international dans le domaine de la sécurité nucléaire⁹ concerne tous les États ; ceux qui sont dotés de programmes nucléaires actifs, tout comme ceux qui n'ont que des activités nucléaires limitées, voire n'en ont pas du tout. Ce cadre juridique s'applique aux éléments de prévention, de détection et d'intervention en matière de sécurité nucléaire ; il couvre les matières nucléaires et les installations nucléaires, ainsi que d'autres matières radioactives (telles que les sources radioactives) et installations associées.

En comparaison avec les cadres juridiques internationaux d'autres secteurs du droit nucléaire, à savoir la sûreté nucléaire, les garanties et la responsabilité civile pour dommages nucléaires, le cadre international de la sécurité nucléaire est celui qui a connu les plus grandes évolutions ces dernières années. Comme dans le cas du cadre juridique international de la sûreté nucléaire, ces évolutions ont été réalisées à la suite d'événements majeurs : dans le contexte de la sûreté, l'accident de Tchernobyl survenu en 1986 ; et dans le contexte de la sécurité nucléaire, les événements terroristes, en particulier les attaques perpétrées le 11 septembre 2001 aux États-Unis. Comme dans les autres domaines du droit nucléaire tels que la sûreté et la responsabilité civile nucléaires, il n'existe pas d'instrument international unique portant sur l'ensemble de la sécurité nucléaire. Au contraire, le cadre juridique international en matière de sécurité nucléaire réunit plusieurs instruments internationaux juridiquement contraignants, ainsi que des instruments non contraignants acceptés au niveau international. Ce cadre comprend donc des instruments de « droit dur » et de « droit mou ». Toutefois, contrairement aux instruments en matière de sûreté nucléaire¹⁰, les instruments relatifs à la sécurité nucléaire n'ont pas seulement été adoptés par et sous les auspices de l'AIEA, mais également sous les auspices des Nations Unies (ONU) et de ses agences spécialisées, en particulier de l'Organisation maritime internationale (OMI) et de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI). Il en résulte que le cadre juridique international en matière de sécurité nucléaire rassemble plusieurs traités faisant partie du « cadre juridique universel contre le terrorisme »¹¹ qui comprend

9. AIEA (2011), *The International Legal Framework for Nuclear Security* (« Le cadre juridique international dans le domaine de la sécurité nucléaire »), IAEA International Law Series No. 4 (Collection Droit international n° 4), AIEA, Vienne. Cette publication réunit, en tant qu'ils constituent le cadre juridique international pour la sécurité nucléaire, les instruments internationaux juridiquement contraignants (sauf en ce qui concerne la Convention de Beijing de 2010, sous les auspices de l'OACI) et les instruments non-contraignants acceptés à l'échelle internationale. Elle détaille également les bases légales du mandat de l'AIEA dans le domaine de la sécurité nucléaire.
10. Ce cadre comprend les traités suivants : (1) la Convention sur la notification rapide d'un accident nucléaire (1986) (« Convention sur la notification »), doc. AIEA INFCIRC/335, 1439 RTNU 275 ; (2) la Convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique (1986) (« Convention sur l'assistance »), doc. AIEA INFCIRC/336, 1457 RTNU 133 ; (3) la Convention sur la sûreté nucléaire (1994) (« CSN »), doc. AIEA INFCIRC/449, 1963 RTNU 293 ; et (4) la Convention commune sur la sûreté de la gestion du combustible usé et sur la sûreté de la gestion des déchets radioactifs (1997) (« Convention commune »), doc. AIEA INFCIRC/546, 2153 RTNU 357.
11. Il n'existe pas de définition officielle du terme « terrorisme » ; il est considéré que seule la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme, adoptée en 1999 par l'Assemblée générale de l'ONU, donne une définition générale du terrorisme. Il n'existe toujours pas non plus d'accord international général sur le terrorisme : depuis 2000, un comité spécial des Nations Unies (mis en place par la résolution de l'Assemblée générale de l'ONU « Mesures visant à éliminer le terrorisme international », résolution de l'Assemblée générale 51/210, UN GAOR, 88^e session, doc. ONU A/RES/51/210 (1996)) négocie un projet de convention complète sur le terrorisme international qui fournirait une définition internationale générale du « terrorisme » et compléterait le cadre des instruments existant à l'échelle mondiale, tout en s'appuyant sur les principes directeurs

actuellement 19 instruments juridiquement contraignants¹², dont les sept suivants revêtent une importance particulière pour la sécurité nucléaire¹³ :

- sous les auspices de l’AIEA, la CPPMN et son amendement ;
- sous les auspices de l’ONU, la Convention internationale de 1997 pour la répression des attentats terroristes à l’explosif (« Convention sur les

essentiels de ces instruments. Toutefois, il n’a pas été envisagé d’établir un comité spécial en 2014, car l’Assemblée générale des Nations Unies a décidé de recommander que sa Sixième commission (questions juridiques), lors de la 69^e session de l’Assemblée générale, établisse un groupe de travail avec pour objectif de mener à son terme l’élaboration d’un projet de convention complète (ainsi que certains débats associés que l’Assemblée générale a inclus dans son ordre du jour par la résolution 54/110 concernant la question de la convocation d’une conférence de haut niveau sous les auspices de l’ONU), « Mesures visant à éliminer le terrorisme international », résolution de l’Assemblée générale 68/119, UN GAOR, 68^e session, doc. ONU A/RES/68/119 (2013).

12. Ces instruments sont les suivants :

- **AIEA** : CPPMN de 1980 et son Amendement de 2005 (pas encore entré en vigueur) ;
 - **ONU** : Convention de 1973 sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d’une protection internationale, y compris les agents diplomatiques ; Convention internationale de 1979 contre la prise d’otages ; Convention internationale de 1997 pour la répression des attentats terroristes à l’explosif ; Convention internationale de 1999 pour la répression du financement du terrorisme ; et Convention internationale de 2005 pour la répression des actes de terrorisme nucléaire ;
 - **OMI** : Convention de 1988 pour la répression d’actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime ; Protocole de 1988 pour la répression d’actes illicites contre la sécurité des plates-formes fixes situées sur le plateau continental ; Protocole de 2005 à la Convention pour la répression d’actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime ; et Protocole de 2005 au Protocole pour la répression d’actes illicites contre la sécurité des plates-formes fixes situées sur le plateau continental ;
 - **OACI** : Convention de 1963 relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs ; Convention de 1970 pour la répression de la capture illicite d’aéronefs ; Convention de 1971 pour la répression d’actes illicites dirigés contre la sécurité de l’aviation civile ; Protocole de 1988 pour la répression des actes illicites de violence dans les aéroports servant à l’aviation civile internationale, complémentaire à la Convention de 1971 pour la répression d’actes illicites dirigés contre la sécurité de l’aviation civile (étend et complète la Convention de Montréal sur la sécurité aérienne) ; Convention de 1991 sur le marquage des explosifs plastiques et en feuilles aux fins de détection ; Convention de 2010 sur la répression des actes illicites dirigés contre l’aviation civile internationale ; et Protocole de 2010 complémentaire à la Convention pour la répression de la capture illicite d’aéronefs (non encore entré en vigueur). Enfin, le 4 avril 2014, la Conférence diplomatique de l’OACI sur le droit aérien, tenue à Montréal, a adopté le Protocole amendant la Convention relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs ; ce protocole devient ainsi l’instrument juridique international le plus récent contre le terrorisme, faisant passer de 18 à 19 le nombre total d’instruments juridiques de lutte contre le terrorisme.
13. La Convention internationale de 1999 pour la répression du financement du terrorisme mérite également de faire l’objet d’une attention particulière au regard de la sécurité nucléaire. Bien qu’elle ne soit pas présente parmi les sept instruments mentionnés ci-dessus du fait de leur pertinence pour la sécurité nucléaire, elle définit bien, entre autres, une infraction commise par toute personne qui, par quelque moyen que ce soit, directement ou indirectement, illicitement et délibérément, fournit ou réunit des fonds dans l’intention de les voir utilisés ou en sachant qu’ils seront utilisés, en tout ou partie, en vue de commettre un acte qui constitue une infraction au regard et selon la définition de la CPPMN.

attentats à l'explosif »)¹⁴ et la Convention internationale de 2005 pour la répression des actes de terrorisme nucléaire (« Convention sur le terrorisme nucléaire » ou « CTN »)¹⁵ ;

- sous les auspices de l'OMI, le « Protocole de 2005 à la Convention SUA de 1988 » (la Convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime)¹⁶ et le Protocole de 2005 au Protocole de 1988 sur les plates-formes fixes (Protocole de 2005 au Protocole pour la répression d'actes illicites contre la sécurité des plates-formes fixes situées sur le plateau continental)¹⁷ ; et
- enfin, sous les auspices de l'OACI, la « Convention de Beijing de 2010 » (Convention sur la répression d'actes illicites dirigés contre l'aviation civile internationale)¹⁸.

Mis à part la CPPMN et son amendement, les autres traités ont suivi une approche « sectorielle » se concentrant sur les domaines de compétence respectifs de l'ONU et de ses agences spécialisées (l'OACI et l'OMI). Ces autres traités ont en commun certaines caractéristiques telles que celle d'obliger leurs États parties à ériger certains actes en infraction dans leur droit national, c'est-à-dire de les pénaliser¹⁹. La CPPMN et son amendement se distinguent de ces traités en ce qu'ils représentent les uniques tentatives internationales juridiquement contraignantes dans le domaine de la protection physique des matières nucléaires et des

-
14. « Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif », résolution de l'Assemblée générale 52/164, UN GAOR, 52^e session, doc. ONU A/RES/52/164 (1998). La Convention sur les attentats à l'explosif ne concerne pas seulement certains types d'activité précisément délimités, tels que ceux impliquant la navigation maritime ou le trafic aérien, mais se concentre sur la répression des attentats terroristes à l'explosif, quel que soit leur lieu et leur moyen.
 15. « Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire », résolution de l'Assemblée générale 59/766, UN GAOR, 59^e session, doc. ONU A/59/766 (2005). Bien qu'elle ait été adoptée en avril 2005, soit peu avant l'amendement à la CPPMN, la Convention sur le terrorisme nucléaire ne requérait, conformément au paragraphe 1 de son article 25, que 22 États parties pour entrer en vigueur, ce qui a été le cas le 7 juillet 2007. Au moment de la rédaction du présent article, elle comptait 95 États parties (et 115 signataires).
 16. Doc. OMI LEG/CONF.15/21, 1^{er} novembre 2005.
 17. Doc. OMI LEG/CONF.15/22, 1^{er} novembre 2005.
 18. Doc. OACI 996, 2010. La Convention de Beijing de 2010 n'est pas encore entrée en vigueur ; elle requiert pour cela le dépôt de 22 instruments d'adhésion et compte actuellement huit Parties contractantes. Lorsqu'elle entrera en vigueur, elle remplacera la Convention de 1971 pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile, c'est-à-dire la Convention de Montréal.
 19. Ces instruments universels définissent et prohibent, en tant qu'ils constituent des infractions pénales, certains actes considérés comme étant de nature terroriste. On peut considérer que ces instruments établissent trois catégories spécifiques d'infraction : i) les infractions relatives à des matières dangereuses – instruments de l'ONU ; ii) les infractions relatives aux navires et plate-forme fixes – instruments de l'OMI ; iii) les infractions relatives à l'aviation civile – instruments de l'OACI. Ces instruments identifient également les bases permettant d'établir la compétence juridictionnelle sur une infraction et, à cet égard, obligent l'État sur le territoire duquel un individu suspecté est découvert à établir sa compétence juridictionnelle et à entamer les poursuites lorsqu'aucun autre État n'a demandé l'extradition. Cette obligation se fonde sur le principe *aut dedere aut judicare* (« extraditer ou poursuivre »). Ces conventions permettent également aux Parties contractantes d'engager une coopération et une assistance internationales, en particulier une entraide judiciaire au regard de leurs objectifs respectifs.

installations nucléaires destinées à un usage pacifique, et concernent les différents modes de transport terrestre, maritime ou aérien²⁰. Aucun des instruments mentionnés ci-dessus ne traite expressément de ce sujet²¹. En outre, la CPPMN et son amendement couvrent également les caractéristiques communes des autres traités, telles que la pénalisation, la compétence juridictionnelle, l'entraide judiciaire, etc.

Font également partie du cadre international de sécurité nucléaire les recommandations non contraignantes de l'AIEA intitulées « La protection physique des matières nucléaires et des installations nucléaires », également désignées par leur cote INFCIRC/225, adoptées il y a presque 40 ans²², en 1975. Les recommandations en sont désormais à leur cinquième révision, publiée en 2010 sous

-
20. L'article 3 de la CPPMN prévoit que « [c]haque État partie prend les dispositions nécessaires conformément à sa législation nationale et au droit international pour que, dans toute la mesure possible, pendant un transport nucléaire international, les matières nucléaires se trouvant sur son territoire ou à bord d'un navire ou d'un aéronef relevant de sa compétence, dans la mesure où ledit navire ou aéronef participe au transport à destination ou en provenance dudit État, soient protégées selon les niveaux énoncés à l'annexe I ». En outre, l'alinéa 1a) de l'article 8 dispose que « [t]out État partie prend les mesures éventuellement nécessaires pour établir sa compétence aux fins de connaître des infractions visées à l'article 7 dans les cas ci-après : a) Lorsque l'infraction est commise sur le territoire dudit État ou à bord d'un navire ou d'un aéronef immatriculé dans ledit État ». Le paragraphe 3 de l'article 4 prévoit en outre qu'« [u]n État partie n'autorise sur son territoire le transit de matières nucléaires entre des États non parties à la présente Convention par les voies terrestres ou par les voies navigables ou dans ses aéroports ou ports maritimes que s'il a, dans toute la mesure possible, reçu l'assurance que lesdites matières seront protégées en cours de transport international conformément aux niveaux énoncés à l'annexe I ». De même, le paragraphe 4 de l'article 4 prévoit que « [c]haque État partie applique conformément à sa législation nationale les niveaux de protection physique énoncés à l'annexe I aux matières nucléaires transportées d'une partie dudit État dans une autre partie du même État et empruntant les eaux internationales ou l'espace aérien international ». Enfin, le paragraphe 5 de l'article 4 dispose que « [l]'État partie tenu d'obtenir l'assurance que les matières nucléaires seront protégées selon les niveaux énoncés à l'annexe I conformément aux paragraphes 1 à 3 [de l'article 4] ci-dessus détermine et avise préalablement les États par lesquels lesdites matières transiteront par les voies terrestres ou les voies navigables et ceux dans les aéroports ou ports maritimes desquels sont prévues des escales ».
21. Mais les États parties à la Convention sur le terrorisme nucléaire doivent, par exemple, s'efforcer d'adopter des mesures appropriées pour assurer la protection des matières radioactives, en tenant compte des recommandations et fonctions de l'AIEA applicables en la matière (article 8). En outre, à l'égard de matières ou engins radioactifs ou d'installations nucléaires qu'il aurait saisies ou dont il aurait pris le contrôle après une infraction, un État partie doit prendre en considération les recommandations applicables à la protection physique ainsi que les normes de santé et de sécurité publiées par l'AIEA (paragraphe 1 de l'article 18). En ce qui concerne les matières nucléaires et les installations nucléaires, ces recommandations de l'AIEA sont la dernière édition du document de l'AIEA (2011), Recommandations de sécurité nucléaire sur la protection physique des matières nucléaires et des installations nucléaires, Collection Sécurité nucléaire de l'AIEA n°13, doc. AIEA INFCIRC/225/Revision 5, AIEA, Vienne.
22. Les recommandations ont été élaborées par un groupe d'experts réuni par le Directeur général de l'AIEA, et publiées par l'AIEA en 1972 sous le titre « Recommandations relatives à la protection physique des matières nucléaires ». Elles ont ensuite fait l'objet d'une révision avant d'être publiées en 1975 sous la cote INFCIRC/225. La 5^e révision s'applique à la protection physique des matières nucléaires contre un enlèvement non autorisé dans l'intention de fabriquer un dispositif nucléaire explosif, et à la protection physique des installations nucléaires et des matières nucléaires (pacifiques ou militaires), y compris pendant un transport, contre le sabotage. *Id.*, p. 3, para. 1.14.

le numéro 13 de la Collection Sécurité nucléaire de l'AIEA, « Recommandations de sécurité nucléaire sur la protection physique des matières nucléaires et des installations nucléaires (INFCIRC/225/Revision 5) »²³. Avec ces recommandations, la CPPMN et son amendement constituent ce que l'on appelle le régime international de protection physique²⁴, qui n'est qu'une composante du plus vaste cadre juridique international de la sécurité nucléaire.

En outre, deux résolutions importantes du Conseil de sécurité de l'ONU (CSNU) ont été adoptées sur le fondement du chapitre VII de la Charte des Nations Unies (relatif à l'action en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression) : il s'agit des résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU 1373 (2001) et 1540 (2004)²⁵. Elles ont force contraignante pour tous les États membres de l'ONU (actuellement au nombre de 193)²⁶. Le cadre juridique international comprend également les instruments non contraignants traitant de la sûreté et de la sécurité des sources radioactives (y compris leur importation et exportation), à savoir le Code de conduite de l'AIEA sur la sûreté et la sécurité des sources radioactives de 2003 et

-
23. Ce document a été accueilli favorablement par les États et constitue désormais une référence classique. Il vise à aider les États membres à mettre en place un régime de protection physique complet, incluant toutes les obligations et tous les engagements qui peuvent leur incomber en tant que parties à des instruments internationaux sur la protection physique des matières nucléaires et installations nucléaires, en particulier de l'amendement.
 24. Ce régime inclut également les « Objectifs et principes fondamentaux de la protection physique ». AIEA (2001), "Measures to Improve the Security of Nuclear Materials and Other Radioactive Material" (« Mesures visant à améliorer la sécurité des matières nucléaires et autres matières radioactives »), Conférence générale de l'AIEA, doc. AIEA GC(45)/INF/14. En septembre 2001, la Conférence générale de l'AIEA a salué la reconnaissance de ces normes par le Conseil des Gouverneurs de l'AIEA comme « une étape importante dans le renforcement du cadre international de la protection physique, étant entendu que leur adoption ne conduirait pas à une diminution de l'intérêt de la part des États membres [de l'AIEA] à devenir parties à la Convention ... et qu'elles ne constitueraient pas un substitut à la Convention ou aux recommandations du document [de l'AIEA précédemment mentionné] INFCIRC/225/Rev.4 (corrigé) ». doc. AIEA GOV/OR.1033, paras. 157 à 162.
 25. La résolution 1373 (2001) du CSNU se concentre particulièrement sur la prévention et la répression de financement et de la préparation de tout acte de terrorisme. La résolution 1540 (2004) du CSNU affirme que la prolifération des armes nucléaires (chimiques et biologiques) et de leurs vecteurs constitue une menace pour la paix et la sécurité internationales. Elle prévoit entre autres que tous les États doivent adopter et appliquer une législation appropriée et efficace interdisant à tout acteur non étatique de fabriquer, se procurer, mettre au point, posséder, transporter, transférer ou utiliser des armes nucléaires ou leurs vecteurs (en particulier à des fins terroristes, ainsi que toutes les infractions connexes).
 26. Conformément aux articles 24, 25 et 48 de la Charte des Nations Unies, les États membres de l'ONU sont convenus d'accepter et de mettre en œuvre les décisions du Conseil de sécurité (même lorsque ces dispositions seraient par ailleurs en conflit avec le droit interne). L'article 25 de la Charte des Nations Unies dispose que « [l]es Membres de l'Organisation conviennent d'accepter et d'appliquer les décisions du Conseil de sécurité conformément à la présente Charte ». En outre, l'article 48 prévoit que « [l]es mesures nécessaires à l'exécution des décisions du Conseil de sécurité pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales sont prises par tous les Membres des Nations Unies ou certains d'entre eux, selon l'appréciation du Conseil », et que « [c]es décisions sont exécutées par les Membres des Nations Unies directement et grâce à leur action dans les organismes internationaux appropriés dont ils font partie ». Par ailleurs, aux termes de l'article 103 de la Charte des Nations Unies, en cas de conflit entre les obligations des Membres des Nations Unies en vertu de la Charte et leurs obligations en vertu de tout autre accord international, les premières doivent prévaloir.

les Orientations pour l'importation et l'exportation des sources radioactives qui le complètent²⁷.

Similaire en cela au cadre juridique international en matière de sûreté nucléaire, le cadre juridique international en matière de sécurité nucléaire repose sur une série de documents qui, en l'occurrence, sont publiés dans la Collection Sécurité nucléaire de l'AIEA. Cette collection comprend : les Fondements de la sécurité nucléaire, qui recouvrent les objectifs et éléments essentiels d'un régime national de sécurité nucléaire ; les Recommandations ; les Guides d'application ; et les Guides techniques²⁸. Enfin, le cadre juridique international repose sur toute une gamme d'initiatives et de programmes en matière de sécurité nucléaire²⁹.

PARTIE B. Nouvelles dispositions clés de l'amendement

Avec 151 Parties contractantes (150 États et EURATOM), la CPPMN est actuellement le traité multilatéral adopté sous les auspices de l'AIEA qui rencontre la plus large

-
27. AIEA (2004), « Code de conduite sur la sûreté et la sécurité des sources radioactives », doc. AIEA IAEA/CODEOC/2004, AIEA, Vienne. Ce Code de conduite révisé a été adopté par le Conseil des gouverneurs de l'AIEA et approuvé par la Conférence générale de l'AIEA en 2003. Le Code a initialement été achevé en 2000, mais a fait l'objet d'une révision à la suite des événements du 11 septembre 2001 afin de renforcer un certain nombre de dispositions en matière de sûreté et de sécurité et de traiter de l'utilisation malveillante et/ou de l'utilisation abusive intentionnelle de sources radioactives. Le Code de conduite original se concentrait sur les incidents tels que le vol de sources radioactives pour leur valeur de récupération, davantage que sur le détournement de sources à des fins malveillantes. Les Orientations complémentaires ont d'abord été adoptées par le Conseil des gouverneurs avant d'être approuvées par la Conférence générale en 2004 (pour venir au soutien des dispositions du Code de conduite relatives à l'importation et à l'exportation), mais ont été révisées en 2012. AIEA (2012), « Orientations pour l'importation et l'exportation de sources radioactives », doc. AIEA IAEA/CODEOC/IMO-EXP/2012, AIEA, Vienne.
28. La première catégorie comprend une publication unique, les « Fondements de la sécurité nucléaire », qui contient les objectifs et éléments essentiels de la sécurité nucléaire et fournit les bases des recommandations de sécurité. La seconde catégorie se compose d'un ensemble de Recommandations qui détaillent les éléments essentiels de la sécurité nucléaire et présentent les exigences qu'il est recommandé aux États de mettre en œuvre en application des principes fondamentaux. En particulier, INFCIRC/225/Revision 5, *supra* note 21 et AIEA (2011), Recommandations de sécurité nucléaire sur les matières nucléaires et autres matières radioactives non soumises à un contrôle nucléaire, Collection Sécurité nucléaire de l'AIEA n°15, doc. AIEA STI/PUB/1488, AIEA, Vienne. Les troisième et quatrième catégories, les Guides d'application et les Guides techniques, fournissent des informations plus détaillées sur la mise en œuvre des Recommandations à l'aide de mesures appropriées.
29. En particulier : l'Initiative contre la menace nucléaire (Nuclear Threat Initiative - NTI), depuis 2001 ; le Partenariat mondial du G8 contre la prolifération des armes de destruction massive et des matières connexes, depuis 2002 ; l'Initiative de sécurité contre la prolifération (Proliferation Security Initiative - PSI), depuis 2003 ; la Stratégie de l'Union européenne contre la prolifération des armes de destruction massive, depuis 2003 ; l'Initiative mondiale de réduction de la menace (Global Threat Reduction Initiative - GTRI), depuis 2004 ; l'Initiative mondiale pour combattre le terrorisme nucléaire (GICNT) depuis 2006 ; la Stratégie antiterroriste mondiale des Nations Unies, adoptée en 2006 et réaffirmée en 2010 ; et enfin, le processus du Sommet sur la sécurité nucléaire, lancé en 2010. En termes simples, ces initiatives aident à combler les lacunes et traitent de sujets pour lesquels un traité multilatéral formellement contraignant ne serait pas nécessaire.

adhésion³⁰. Il s'agit également, après la Convention sur les attentats à l'explosif (qui compte 168 parties), de l'instrument qui rencontre la plus large adhésion parmi les instruments universels susmentionnés de lutte antiterroriste intéressant particulièrement la sécurité nucléaire.

La CPPMN peut être vue comme ayant un triple champ d'application : la protection physique des matières nucléaires employées à des fins pacifiques en cours de transport international (et au cours de l'entreposage à l'occasion d'un tel transport)³¹ ; la pénalisation des infractions, par exemple le vol ou le vol qualifié de matières nucléaires ; et la coopération internationale, par exemple en cas de vol, de vol qualifié ou de toute autre obtention illicite de matières nucléaires, ou de menace vraisemblable d'un tel acte. Bien que l'on considère qu'elle se concentre principalement sur la protection physique des envois de matières nucléaires au-delà des frontières nationales (c'est-à-dire des transports nucléaires internationaux), ses dispositions concernant la pénalisation et la coopération internationale s'appliquent également aux matières nucléaires en cours d'utilisation, de stockage et de transport sur le territoire national³².

Dans les années 1990, des questions ont commencé à se poser quant au caractère adéquat de la CPPMN, notamment parce qu'elle ne couvrait pas certains aspects primordiaux de la protection physique. En particulier, il existait bien des obligations juridiquement contraignantes de protéger contre des actes de sabotage les matières nucléaires employées à des fins pacifiques en cours de transport international, mais aucune obligeant à protéger contre de tels actes les matières nucléaires employées à des fins pacifiques en cours d'utilisation, de stockage et de transport sur le territoire national et les installations nucléaires employées à des fins pacifiques. Reconnaisant le caractère limité de ce champ d'application, les États parties à la CPPMN sont convenus d'adopter l'amendement de la Convention lors de la « Conférence chargée d'examiner et d'adopter des projets d'amendements à la [CPPMN] » tenue au Siège de l'AIEA à Vienne, du 4 au 8 juillet 2005³³.

L'amendement n'a pas besoin d'être signé mais est soumis à ratification, acceptation ou approbation par les deux tiers des États parties à la CPPMN. En

-
30. En comptant la CPPMN et son amendement, il existe 10 traités multilatéraux, adoptés sous les auspices de l'AIEA, dans les domaines de la sûreté nucléaire, de la sécurité nucléaire et de la responsabilité civile pour dommages nucléaires.
 31. La CPPMN définit le terme « matières nucléaires » comme désignant le plutonium, à l'exception du plutonium dont la concentration isotopique en plutonium 238 dépasse 80 %, l'uranium 233, l'uranium enrichi en uranium 235 ou 233, l'uranium contenant le mélange d'isotopes qui se trouve dans la nature autrement que sous forme de minerai ou de résidu de minerai, et toute matière contenant un ou plusieurs des éléments ou isotopes ci-dessus. Le terme « uranium enrichi en uranium 235 ou 233 » désigne l'uranium contenant soit de l'uranium 235, soit de l'uranium 233, soit ces deux isotopes, en quantité telle que le rapport entre la somme de ces deux isotopes et l'isotope 238 soit supérieur au rapport entre l'isotope 235 et l'isotope 238 dans l'uranium naturel. Ces termes n'ont pas été changés par l'amendement.
 32. En particulier, le paragraphe 2 de l'article 2 prévoit qu'« [à] l'exception des articles 3, 4 et du paragraphe 3 de l'article 5, la Convention s'applique également aux matières nucléaires employées à des fins pacifiques en cours d'utilisation, de stockage et de transport sur le territoire national ».
 33. Pour plus d'informations sur l'historique des négociations et l'Acte final de la Conférence, voir AIEA (2005), *supra* note 6. Voir également Vez Carmona, M. (2005), « Le régime international de protection physique des matières nucléaires et l'amendement à la Convention sur la protection physique des matières nucléaires », *Bulletin de Droit Nucléaire* n° 76, OCDE/AEN, Paris, pp. 29 à 46.

particulier, il entrera en vigueur conformément au paragraphe 2 de l'article 20 de la Convention, qui prévoit :

[l]'amendement entre en vigueur pour chaque État partie qui dépose son instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation de l'amendement le trentième jour après la date à laquelle les deux tiers des États parties ont déposé leurs instruments de ratification, d'acceptation ou d'approbation auprès du dépositaire. Par la suite, l'amendement entre en vigueur pour tout autre État partie le jour auquel cet État partie dépose son instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation de l'amendement.

Aux termes du paragraphe 2 de l'article 20, le nombre total d'États parties requis peut évoluer. Étant donné que 150 États sont actuellement parties à la CPPMN (l'adhésion la plus récente étant celle de Singapour, qui a ratifié à la fois la CPPMN et l'amendement le 22 octobre 2014), la ratification de 100 d'entre eux est nécessaire ; 83 l'ayant déjà fait, il en manque encore 17 (ces chiffres prennent en compte le Qatar, dernier pays à avoir ratifié l'amendement le 11 novembre 2014).

Au vu du triple champ d'application de la CPPMN précédemment mentionné, les domaines examinés sont les suivants :

1. Les nouvelles prescriptions de protection physique

Tandis que les obligations de protection physique aux termes de la CPPMN couvrent les matières nucléaires employées à des fins pacifiques en cours de transport international, l'amendement étend ce champ d'application pour couvrir également les matières nucléaires en cours d'utilisation, de stockage et de transport sur le territoire national et les installations nucléaires employées à des fins pacifiques. Aux termes du nouveau paragraphe d) de l'article 1 de la Convention amendée, une installation nucléaire est définie comme « une installation (y compris les bâtiments et équipements associés) dans laquelle des matières nucléaires sont produites, traitées, utilisées, manipulées, entreposées ou stockées définitivement, si un dommage causé à une telle installation ou un acte qui perturbe son fonctionnement peut entraîner le relâchement de quantités significatives de rayonnements ou de matières radioactives ».

En relevant l'importance de la responsabilité nationale pour la protection physique des matières nucléaires et des installations nucléaires, l'amendement introduit une obligation juridique de mettre en place et d'appliquer un régime de protection physique couvrant les objectifs de protection physique tels que cet instrument les détermine. En particulier, il prévoit désormais dans son article 2A un nouveau « noyau dur », suivant lequel chaque État partie « élabore, met en œuvre et maintient un système approprié de protection physique des matières et installations nucléaires sous sa juridiction »³⁴. À travers ce système, le régime national doit avoir pour objectifs : de protéger les matières nucléaires contre le vol et l'obtention illicite par d'autres moyens ; d'assurer l'application de mesures destinées à localiser et, s'il y a lieu, récupérer des matières nucléaires manquantes ou volées ; de protéger les matières et installations nucléaires contre le sabotage ; et d'atténuer ou de réduire le plus possible les conséquences radiologiques d'un sabotage. En outre, les alinéas 2 (a) à (c) du nouvel article 2A disposent que les États parties, dans le cadre de la mise en œuvre de cette obligation, doivent : (a) établir et maintenir un cadre législatif et réglementaire pour régir la protection physique ; (b) créer ou désigner une ou

34. Le paragraphe 2 de l'article 2 dispose également que « [l]a responsabilité de l'élaboration, de la mise en œuvre et du maintien d'un système de protection physique sur le territoire d'un État partie incombe entièrement à cet État ».

plusieurs autorités compétentes chargées de mettre en œuvre le cadre législatif et réglementaire ; (c) prendre toute autre mesure appropriée nécessaire pour assurer la protection physique des matières et installations nucléaires.

L'amendement introduit en outre une obligation juridique couvrant les principes fondamentaux de la protection physique³⁵. En particulier, pour la mise en œuvre des obligations susmentionnées, chaque État partie, sans préjudice des autres dispositions de la présente Convention, « applique pour autant qu'il soit raisonnable et faisable » les 12 « principes fondamentaux de protection physique des matières et installations nucléaires »³⁶ exposés au paragraphe 3 du nouvel article 2A. Cette façon particulière de rédiger le chapeau : « applique pour autant qu'il soit raisonnable et faisable », visait à reconnaître qu'un régime national de protection physique pourrait différer selon les États³⁷.

Le renforcement des dispositions sur la protection physique peut ainsi être résumé par les points suivants :

- il n'existe pas de modification en soi aux dispositions sur le transport nucléaire international dans la CPPMN. Les deux instruments, de même, continuent à catégoriser les matières nucléaires et les niveaux de protection physique pour de tels transports (annexes I et II de la CPPMN). Il convient toutefois de noter que ces niveaux ne sont pas applicables aux matières nucléaires employées à des fins pacifiques en cours d'utilisation, de stockage et de transport sur le territoire national ;
- cependant, l'amendement s'applique désormais à la protection physique des matières nucléaires employées à des fins pacifiques en cours d'utilisation, de stockage et de transport sur le territoire national ainsi qu'aux installations nucléaires employées à des fins pacifiques ;

35. Comme mentionné dans la partie A du présent article, ces objectifs et principes ont d'abord été approuvés par l'AIEA en septembre 2001. Le « Rapport final de la Réunion d'experts de 2001 » relevait qu'un « amendement bien défini » à la CPPMN devrait notamment intégrer les principes fondamentaux. En réalité, au cours des réunions du Groupe d'experts à participation non limitée, des efforts considérables ont été déployés à la recherche d'un consensus sur la façon précise de couvrir ces principes. Tandis que le Groupe d'experts à participation non limitée convenait que les principes fondamentaux devraient être conservés dans leur ensemble et que leur formulation ne devrait pas être modifiée, la manière dont ces principes seraient introduits dans le texte de la Convention constituait une question à laquelle le Groupe d'experts à participation non limitée ne réussit pas à répondre d'un commun accord avant la Conférence d'amendement de juillet 2005.

36. Principe fondamental A : Responsabilité de l'État ; Principe fondamental B : Responsabilités pendant un transport international ; Principe fondamental C : Cadre législatif et réglementaire ; Principe Fondamental D : Autorité compétente ; Principe fondamental E : Responsabilité des détenteurs d'agréments ; Principe fondamental F : Culture de sécurité ; Principe fondamental G : Menace ; Principe fondamental H : Approche graduée ; Principe fondamental I : Défense en profondeur ; Principe fondamental J : Assurance de la qualité ; Principe fondamental K : Plans d'urgence ; et Principe fondamental L : Confidentialité.

37. Il convient également de noter qu'un État partie, compte tenu de la nature de la matière, de sa quantité et de son attractivité relative, des conséquences radiologiques potentielles et autres conséquences de tout acte non autorisé dirigé contre elle et de l'évaluation actuelle de la menace la concernant, peut raisonnablement décider que ladite matière nucléaire n'a pas à être soumise au système de protection physique établi (nouvel alinéa 4 (a) de l'article 2A de l'amendement). Toutefois, l'amendement dispose qu'une telle matière nucléaire « devrait être protégée conformément à des pratiques de gestion prudente » (nouvel alinéa 4 b) de l'article 2A de l'amendement).

- enfin, l'amendement prévoit également une nouvelle obligation faisant figure de « noyau dur » : celle d'établir, de mettre en œuvre et de maintenir un régime de protection physique applicable à de telles matières et installations.

2. Dispositions nouvelles et étendues en matière de pénalisation

À l'égard des dispositions de pénalisation, les États parties de la CPPMN doivent soumettre à leur juridiction et pénaliser dans leur droit national des actes spécifiques qui incluent le vol et le vol qualifié de matières nucléaires (article 7), et à extraditer ou poursuivre les auteurs conformément à leur droit interne, suivant le principe *aut dedere aut judicare* (articles 11 et 12). L'amendement prévoit les mêmes obligations, mais introduit des infractions nouvelles et étendues. En particulier, les nouvelles dispositions relatives à ce qu'il est possible de considérer comme relevant du « trafic illicite » ou de la « contrebande » de matières nucléaires³⁸ et du « sabotage » d'une installation nucléaire ou de la menace d'un tel acte³⁹ constituent des apports significatifs reflétant les menaces qui existaient à l'époque et existent toujours. L'amendement introduit également de nouvelles infractions connexes consistant à organiser ou diriger la commission d'une infraction ou de contribuer à sa commission (nouveaux alinéas 1 (j) et (k) de l'article 7). Ces deux nouvelles formes de responsabilité pénale ont été abordées pour la première fois dans la Convention sur les attentats à l'explosif. En outre, tandis que la CPPMN prévoyait déjà des infractions connexes de menace, tentative et participation, l'amendement étend leur application aux principales infractions pertinentes de la Convention (nouveaux alinéas 1 (g), (h) et (i) de l'article 7). Ainsi, la Convention amendée couvre non seulement la commission de ces infractions, mais également la menace, la tentative, l'ordre de leur commission, la participation ou encore la contribution à leur commission. En outre, les infractions relatives à un acte constituant une obtention illicite de matières nucléaires (amendement à l'alinéa 1 (a) de l'article 7), un « sabotage » (nouvel alinéa 1 (e) de l'article 7) et à la menace d'utiliser des matières nucléaires (amendement au sous-alinéa 1 (g) (i) de l'article 7) ont été étoffées pour inclure « des dommages substantiels à l'environnement ».

38. Le nouveau alinéa 1 (d) de l'article 7 le définit comme « un acte consistant à transporter, envoyer ou déplacer des matières nucléaires vers ou depuis un État sans l'autorisation requise ».

39. Conformément au nouvel alinéa 1 (e) de l'article 7, il s'agit :
d'un acte dirigé contre une installation nucléaire, ou un acte perturbant le fonctionnement d'une installation nucléaire, par lequel l'auteur provoque intentionnellement ou sait qu'il peut provoquer la mort ou des blessures graves pour autrui ou des dommages substantiels aux biens ou à l'environnement par suite de l'exposition à des rayonnements ou du relâchement de substances radioactives, à moins que cet acte ne soit entrepris en conformité avec le droit national de l'État partie sur le territoire duquel l'installation nucléaire est située.

Il faut observer que le terme « sabotage », que définit l'amendement, n'a pas été utilisé dans les dispositions de pénalisation, mais a toutefois été employé dans le nouvel article 5 traitant de la coopération internationale en cas de sabotage ou de la menace d'un tel acte.

Bien qu'aucune modification n'affecte en soi les dispositions de la CPPMN concernant la compétence (article 8)⁴⁰, la détention (article 9), la poursuite judiciaire/l'extradition (articles 11 et 12), le traitement équitable (article 12) et l'entraide judiciaire, c'est-à-dire l'assistance relative aux poursuites pénales (article 13), ces dispositions sont désormais applicables aux infractions nouvelles et étendues qu'introduit l'amendement ; il est donc important de vérifier qu'elles y sont adaptées. À cet égard, les obligations des États parties à la Convention amendée envers les nouvelles infractions étendues comprennent les mesures visant à : établir leur compétence, s'assurer qu'un auteur présumé ne quitte pas le pays, garantir un traitement équitable, poursuivre ou extraditer, et accorder aux autres États parties l'entraide judiciaire la plus large possible.

3. Renforcement de la coopération internationale

La CPPMN établit diverses formes de coopération internationale, d'entraide, de coordination et d'échange de renseignements entre États parties, organisations intergouvernementales (ce qui doit inclure l'AIEA, bien qu'il n'y soit pas expressément fait mention) et, dans certains cas limités, avec certains États non parties, concernant la délivrance d'informations relatives à un vol, un vol qualifié ou toute autre obtention illicite de matières nucléaires ou menace vraisemblable d'un tel acte (voir l'alinéa 2 a) de l'article 5). Ces formes de coopération peuvent être considérées dans trois domaines clés de la sécurité nucléaire, à savoir la prévention, la détection et l'intervention.

L'accord permet par exemple aux États parties de coopérer et se consulter, directement ou par l'intermédiaire d'organisations internationales, en vue d'obtenir des avis sur la conception, l'entretien et l'amélioration des systèmes de protection physique des matières nucléaires en cours de transport international (paragraphe 3 de l'article 5). En outre, il permet également à des États parties d'informer le dépositaire des lois et règlements d'application et au dépositaire de communiquer périodiquement ces renseignements à tous les États parties (paragraphe 1 de l'article 14). L'État partie qui poursuit l'auteur présumé d'une infraction est obligé de communiquer le résultat de la procédure aux États directement intéressés ainsi qu'au dépositaire, qui en informe tous les États (paragraphe 2 de l'article 14). La Convention fournit également une base à la coopération, à l'entraide et à la communication de renseignements entre États parties et, comme mentionné plus haut, avec certains États non parties et organisations internationales, dans le cadre d'opérations de récupération et de protection en cas de vol, de vol qualifié ou de toute autre obtention illicite de matières nucléaires ou de menace vraisemblable d'un tel acte, ainsi qu'à l'échange de renseignements, par exemple pour protéger les matières nucléaires menacées (article 5). Elle établit en outre une assistance entre États parties en relation avec des poursuites pénales, c'est-à-dire une entraide judiciaire (article 13).

40. Les trois règles obligatoires régissant l'établissement de la compétence sont, conformément à l'article 8 : i) le principe de la territorialité, c'est-à-dire lorsque l'infraction est commise sur le territoire de cet État ou à bord d'un navire ou aéronef immatriculé dans ledit État ; ii) le principe de nationalité (principe de nationalité active), c'est-à-dire lorsque l'auteur présumé de l'infraction est un ressortissant dudit État ; iii) le principe de compétence *aut dedere aut judicare* (« poursuivre ou extraditer »). En outre, une quatrième règle ouvre la possibilité d'établir la compétence suivant la nature de l'infraction. En particulier, le paragraphe 4 de l'article 8 permet à tout État partie d'établir sa compétence aux fins de connaître d'une infraction lorsqu'il participe à un transport international de matières nucléaires en tant qu'État exportateur ou importateur.

L'amendement renforce l'étendue des dispositions existantes de la CPPMN en matière de coopération internationale, d'assistance, de coordination et d'échange de renseignements. En particulier, il autorise désormais une coopération et une consultation directes entre États parties ou, comme il est désormais expressément prévu, par l'intermédiaire de l'AIEA (et d'autres organisations internationales pertinentes) en vue d'obtenir leurs avis sur la conception, l'entretien et l'amélioration des systèmes de protection physique des matières nucléaires en cours d'utilisation, en entreposage et en cours de transport sur le territoire national (nouveau paragraphe 5 de l'article 5). Une autre disposition majeure est celle qui permet une coopération en cas d'acte de sabotage de matières nucléaires ou d'une installation nucléaire ou de menace vraisemblable d'un tel acte (nouveau paragraphe 3 de l'article 5). Il est en outre prévu que le dépositaire convoque une conférence des États parties cinq ans après l'entrée en vigueur de l'amendement (amendement du paragraphe 1 de l'article 16)⁴¹. Une telle conférence aura pour objectif d'examiner l'application de la Convention amendée, ainsi que l'adéquation de son préambule, la totalité de son dispositif et ses annexes compte tenu de la situation existant à ce moment-là. L'amendement étend également les correspondants nationaux prévus dans la CPPMN à ceux qui traitent des questions relevant du nouveau cadre élargi de la Convention amendée (amendement du paragraphe 1 de l'article 5)⁴².

Enfin, l'amendement confère spécifiquement à l'AIEA un certain nombre de fonctions supplémentaires à celles que prévoit déjà la Convention, qui couvre les fonctions habituelles de tout dépositaire telles que la communication périodique des renseignements fournis par les États parties sur les lois et règlements qui donnent effet à la CPPMN (paragraphe 1 de l'article 14)⁴³. L'AIEA mènera ces fonctions supplémentaires sur demande⁴⁴.

-
41. Il est intéressant de noter que la CPPMN comprend une disposition similaire et qu'une « Conférence d'examen » s'est tenue au Siège de l'AIEA du 29 septembre au 1^{er} octobre 1992.
 42. L'amendement du paragraphe 1 de l'article 5 prévoit que « [l]es États parties désignent et s'indiquent mutuellement, directement ou par l'intermédiaire de l'Agence internationale de l'énergie atomique, leurs correspondants pour les questions relevant de la présente Convention ». Il est à noter que le paragraphe 1 de l'article 5 actuellement en vigueur prévoit que « [l]es États parties désignent et s'indiquent mutuellement, directement ou par l'intermédiaire de l'Agence internationale de l'énergie atomique, leurs services centraux et les correspondants qui sont chargés d'assurer la protection physique des matières nucléaires et de coordonner les opérations de récupération et d'intervention en cas d'enlèvement, d'emploi ou d'altération illicite de matières nucléaires, ou en cas de menace vraisemblable de l'un de ces actes ». Il n'est donc plus fait référence, comme cela est le cas dans la CPPMN, aux « services centraux » puisqu'il est peu vraisemblable que de tels services traitent de l'ensemble des questions que couvre le champ d'application élargi de la Convention amendée.
 43. Voir le document de l'AIEA GOV/INF/521, qui informe le Conseil des Gouverneurs de l'AIEA des fonctions de l'Agence après que la CPPMN est entrée en vigueur le 8 février 1987. Par exemple, en application du paragraphe 1 de l'article 5 de la CPPMN, l'AIEA doit faire connaître toute information qu'elle aurait reçue concernant les services centraux et correspondants que les États parties ont désignés pour assurer la protection physique des matières nucléaires et de coordonner les opérations de récupération et d'intervention en cas d'enlèvement, d'emploi ou d'altération illicite de matières nucléaires, ou en cas de menace vraisemblable de l'un de ces actes.
 44. Ces fonctions sont indiquées dans le document de l'AIEA GOV/2005/51/Corr.1 du 17 août 2005. Le 9 septembre 2005, le Conseil des gouverneurs de l'AIEA a approuvé ces fonctions supplémentaires et a autorisé le Directeur général à les mettre en œuvre au moyen des ressources disponibles.

4. Autres dispositions nouvelles et renforcées de l'amendement

L'amendement prévoit d'autres dispositions nouvelles et renforcées telles que des paragraphes supplémentaires dans le préambule et de nouvelles définitions de l'installation nucléaire et de l'acte de sabotage (nouveaux alinéas (d) et (e) de l'article 1), ainsi que de nouveaux objectifs et un nouveau champ d'application (nouvel article 1A). Des amendements sont également apportés à l'obligation de communiquer des renseignements sur les procédures pénales (paragraphe 3 de l'article 14) et une nouvelle disposition relative au transfert de technologie nucléaire (article 13A)⁴⁵. En outre, l'amendement introduit une nouvelle disposition qui exclut explicitement l'application de la Convention amendée aux « activités des forces armées en période de conflit armé ... et [aux] activités menées par les forces armées d'un État dans l'exercice de leurs fonctions officielles, en tant qu'elles sont régies par d'autres règles de droit international » (nouvel alinéa 4 (b) de l'article 2). Cette opération de délimitation par exclusion n'a été possible qu'avec l'insertion de la formule confirmant que « [r]ien dans la présente Convention n'est considéré comme une autorisation licite de recourir ou de menacer de recourir à la force contre des matières ou des installations nucléaires utilisées à des fins pacifiques » (nouvel alinéa 4 (c) de l'article 2). Il faut ici rappeler que l'exclusion susmentionnée a provoqué les controverses et débats les plus vifs au cours du processus de négociation de l'amendement et a fait l'objet de discussions considérables au cours des négociations de la Convention de l'ONU sur le terrorisme nucléaire.

Enfin, le nouvel article 11A inséré par l'amendement exclut la possibilité de refuser l'extradition d'un auteur présumé d'infractions que l'on considérerait être de nature politique afin de le protéger de la possibilité qu'une extradition soit demandée pour des motifs politiques (excluant donc l'exception de l'infraction politique à l'égard des infractions spécifiées)⁴⁶. Aux fins d'extradition ou d'entraide judiciaire, aucune des infractions ne peut donc être considérée comme une infraction politique, ou connexe à une infraction politique, ou inspirée par des mobiles politiques. En tant que telle, une demande d'extradition ou d'entraide judiciaire fondée sur une telle infraction ne peut être refusée en raison de ces facteurs politiques. Cette approche figure également dans la Convention sur les attentats à l'explosif, dans la Convention sur le terrorisme nucléaire et dans les instruments susmentionnés de l'OMI et de l'OACI. Cet article est immédiatement suivi d'un nouvel article 11B, qui rejette expressément toute obligation d'extradition ou d'entraide judiciaire si l'État partie requis a des raisons sérieuses de croire que la demande d'extradition pour les infractions visées à l'article 7 ou la demande d'entraide concernant de telles infractions a été présentée aux fins de poursuivre ou de punir une personne pour des considérations de race, de religion, de nationalité, d'origine ethnique ou d'opinions politiques, ou que donner suite à cette demande

45. Cet article énonce que « [r]ien dans la ... Convention n'affecte le transfert de technologie nucléaire à des fins pacifiques qui est entrepris en vue de renforcer la protection physique des matières et installations nucléaires ».

46. Il énonce que
[a]ux fins de l'extradition ou de l'entraide judiciaire entre États parties, aucune des infractions visées à l'article 7 n'est considérée comme une infraction politique, ou connexe à une infraction politique, ou inspirée par des mobiles politiques. En conséquence, une demande d'extradition ou d'entraide judiciaire fondée sur une telle infraction ne peut être refusée pour la seule raison qu'elle concerne une infraction politique, une infraction connexe à une infraction politique ou une infraction inspirée par des mobiles politiques.

Il convient également de noter que l'alinéa 3 g) de la résolution 1373 (2001) du CSNU affirme « que la revendication de motivations politiques n'[est] pas considérée comme pouvant justifier le rejet de demandes d'extradition de terroristes présumés ».

porterait préjudice à la situation de cette personne pour l'une quelconque de ces considérations⁴⁷. Ces articles doivent également être examinés à la lumière de l'article 12 de la CPPMN, susmentionné, relatif au traitement équitable⁴⁸.

PARTIE C. L'assistance législative et technique de l'AIEA : modalités de mise en œuvre de la CPPMN et de son amendement

Le Secrétariat de l'AIEA cherche à faciliter l'entrée en vigueur et l'application de l'amendement depuis son adoption en 2005, en particulier par le biais de l'assistance législative que fournit en continu le Bureau des affaires juridiques (OLA). En outre, les aspects techniques essentiels de l'amendement, en particulier les nouvelles obligations de protection physique, ont fait l'objet d'une assistance exhaustive de la part de la Division de la sécurité nucléaire de l'AIEA (NSNS).

1. Le Plan sur la sécurité nucléaire de l'AIEA

Les événements du 11 septembre 2001 ont fait émerger le principe du premier plan sur la sécurité nucléaire complet et concerté de l'AIEA, approuvé en mars 2002 par le Conseil des gouverneurs pour une durée de trois ans⁴⁹. Dans le même temps, le Conseil a également approuvé la création d'un mécanisme de financement sur une base volontaire, le Fonds pour la sécurité nucléaire (FSN), afin d'aider à mettre en œuvre les mesures prévues par le plan⁵⁰.

47. Il énonce qu'« [a]ucune disposition de la ... Convention ne doit être interprétée comme impliquant une obligation d'extradition ou d'entraide judiciaire si l'État partie requis a des raisons sérieuses de croire que la demande d'extradition pour les infractions visées à l'article 7 ou la demande d'entraide concernant de telles infractions a été présentée aux fins de poursuivre ou de punir une personne pour des considérations de race, de religion, de nationalité, d'origine ethnique ou d'opinions politiques, ou que donner suite à cette demande porterait préjudice à la situation de cette personne pour l'une quelconque de ces considérations ».

48. Cet article énonce que « [t]oute personne contre laquelle une procédure est engagée en raison de l'une des infractions prévues à l'article 7 bénéficie d'un traitement équitable à tous les stades de la procédure ».

49. Lors des discussions du Plan sur la sécurité nucléaire, la 46^e Conférence générale de l'AIEA, tenue en septembre 2002 a entre autres « [c]onsidér[é] qu'il est nécessaire de continuer à prêter attention aux incidences possibles des actes terroristes sur la sécurité des installations nucléaires et des matières nucléaires et autres matières radioactives, et soulign[é] l'importance de la protection physique, des mesures contre le trafic illicite et des systèmes de contrôle nationaux pour assurer une protection contre le terrorisme nucléaire et d'autres actes malveillants ». AIEA (2002), « Sécurité nucléaire – État d'avancement des mesures de protection contre le terrorisme nucléaire : mesures visant à améliorer la sécurité nucléaire et la protection contre le terrorisme nucléaire », doc. AIEA GC(46)/RES/13, alinéa d).

50. Au cours des trois premiers plans sur la sécurité nucléaire, le financement a reposé en grande partie sur des contributions extrabudgétaires. Bien que des augmentations récentes du budget ordinaire de l'AIEA aient facilité la mise en œuvre du programme, l'AIEA continue à compter dans une large mesure sur les contributions extrabudgétaires au FSN. Au cours de la période allant du 1^{er} juillet 2013 au 30 juin 2014, les dépenses se sont élevées à 20.9 millions EUR.

En application de ce plan et des deux suivants⁵¹, l'AIEA a aidé les États membres qui en faisaient la demande à mettre en place des régimes nationaux de sécurité nucléaire efficaces et durables, y compris pour la protection physique des matières nucléaires et installations nucléaires⁵². Le dernier plan se fixe pour objectif⁵³ :

de contribuer aux efforts déployés dans le monde pour instaurer une sécurité effective des matières nucléaires et d'autres matières radioactives en cours d'utilisation, d'entreposage et de transport, et des installations associées, en aidant les États, à leur demande, à s'acquitter de leurs responsabilités nationales et de leurs obligations internationales, à réduire les risques, et à faire face aux menaces avec les moyens appropriés.

Dans le contexte de l'appui au cadre de sécurité nucléaire, l'un des objectifs consiste à « [a]ider à mettre en place et à promouvoir un cadre général de sécurité nucléaire au niveau mondial, et en particulier faciliter l'acceptation et la mise en œuvre de l'amendement de 2005 [...], notamment en fournissant l'assistance législative correspondante »⁵⁴. Dans ce contexte, le plan identifie l'un des objectifs comme résidant dans une « [a]cceptation plus large et [une] application efficace des instruments juridiquement contraignants et non contraignants pertinents par les États, l'accent étant mis sur l'entrée en vigueur de l'amendement de 2005 de la CPPMN ». À cet égard, le Plan sur la sécurité nucléaire précise que l'un des indicateurs de performance correspond au « [n]ombre d'États adhérant aux instruments juridiques internationaux sur la sécurité nucléaire ».

2. Le programme d'assistance législative de l'AIEA

Le Bureau des affaires juridiques fournit une assistance législative aux États membres de l'AIEA depuis sa création en 1957. Cette assistance est fournie de manière systématique et structurée depuis 1997, date à laquelle un programme d'assistance législative spécifique a été établi.

-
51. D'autres plans triennaux sur la sécurité nucléaire ont été approuvés en 2005 par le Conseil des gouverneurs de l'AIEA (AIEA [2005], « Sécurité nucléaire – Mesures de protection contre le terrorisme nucléaire : Rapport d'étape et Plan sur la sécurité nucléaire pour 2006-2009 », doc. AIEA GC(49)/17, 23 septembre 2005) et en 2009 (AIEA [2009], « Plan sur la sécurité nucléaire pour 2010-2013 », doc. AIEA GOV/2009/54-GC(53)/18, 31 août 2009). Ces décisions adoptées par le Conseil des gouverneurs ont ensuite été appuyées par les résolutions annuelles de la Conférence générale (respectivement GC(49)/RES/10 et GC(53)/RES/11).
 52. Il faut également noter que dans la partie III.9 de la Stratégie antiterroriste mondiale des Nations Unies, l'Assemblée générale des Nations Unies a encouragé l'AIEA « à poursuivre [s]es efforts ... pour aider les États à se doter de moyens accrus en vue d'empêcher les terroristes de se procurer des matières nucléaires ... ou radiologiques, de garantir la sécurité dans les installations correspondantes, et de réagir efficacement en cas d'attentat utilisant ce type de matières ». « La Stratégie antiterroriste mondiale de l'Organisation des Nations Unies », résolution de l'Assemblée générale 60/288, UN GAOR, 60^e session, doc. ONU A/RES/60/288 (2006).
 53. AIEA (2013), « Plan sur la sécurité nucléaire pour 2014-2017 », doc. AIEA GOV/2013/42-GC(57)/19 (ci-après « le plan »). En septembre 2013, la 57^e Conférence générale a fait sienne la décision du Conseil des gouverneurs d'approuver le plan. Voir AIEA (2013), « Sécurité nucléaire », doc. AIEA GC(57)/RES/10. Le plan couvre les sept éléments de programme suivants : Évaluation des besoins, information et cybersécurité ; coordination externe ; appui au cadre de sécurité nucléaire sur le plan mondial ; projets de recherche coordonnée ; évaluation au moyen d'autoévaluations et/ou de missions d'examen par des pairs ; mise en valeur des ressources humaines ; et réduction des risques et amélioration de la sécurité.
 54. Voir le plan, p. 9, partie E.3., « Appui au cadre de sécurité nucléaire sur le plan mondial ».

i. L'approche « SSG » pour une législation nucléaire exhaustive

Il y a presque 10 ans, le travail du Bureau des affaires juridiques a été intensifié et renforcé par le biais d'un programme d'assistance législative renforcé, qui adopte une approche exhaustive du droit nucléaire (approche dite « SSG »). Ce terme reflète les trois domaines techniques que doit couvrir tout cadre national législatif et réglementaire approprié pour assurer la sûreté, la sécurité et le caractère pacifique des utilisations de l'énergie nucléaire et des rayonnements ionisants, à savoir : la sûreté, la sécurité et les garanties, auxquelles s'ajoute la responsabilité civile pour dommages nucléaires.

Dans ce contexte, il convient de garder à l'esprit que des dispositions juridiques adoptées vis-à-vis de l'un de ces domaines clés peuvent être également utiles à l'égard des autres domaines. Cette approche ne fait pas que reconnaître l'entrelacs complexe des relations ainsi que les domaines de coexistence et de diversité des instruments juridiques internationaux applicables, mais fournit également les moyens de leur application pratique – de manière à pouvoir être mise en œuvre dans un cadre législatif national. Dans le contexte du droit nucléaire national, cette approche souligne les interactions qui lient la sûreté, la sécurité et les garanties, ainsi que la responsabilité civile nucléaire. En termes de mise en œuvre nationale, le principal avantage de l'approche « SSG » sera d'aider les rédacteurs de textes législatifs à éviter les lacunes, les doubles emplois et les incohérences, sachant que des lois inutilement complexes ou mal agencées peuvent créer des problèmes d'interprétation ou d'application. Il n'existe cependant pas d'approche unique convenant à tous les cas de figure. Les facteurs historiques et les possibilités théoriques du domaine législatif sont quelques-unes des données de base permettant de déterminer la structure générale de la législation nucléaire d'un État.

ii. Activités

Le programme d'assistance législative associe des cours et séminaires nationaux et régionaux, l'assistance bilatérale à la rédaction de textes législatifs nationaux, la formation d'individus et l'élaboration de matériel de référence, y compris sur l'évaluation et la rédaction d'une législation nucléaire nationale exhaustive. Chaque année, l'AIEA assiste en moyenne 25 États membres dans l'examen de leur législation nationale et assure la formation d'environ 200 personnes en droit nucléaire⁵⁵.

55. Le programme d'assistance législative continue à bénéficier d'un accueil favorable de la part des États membres de l'AIEA. Par exemple, la Conférence générale de l'AIEA, depuis plusieurs années, « prie le Secrétariat de continuer à aider les États Membres qui en font la demande, et en particulier ceux qui entreprennent un programme électronucléaire ou qui envisagent de le faire, à développer et à améliorer leur infrastructure nationale, y compris les cadres législatif et réglementaire, de sûreté nucléaire et radiologique et de sûreté du transport et des déchets ». AIEA (2013), « Mesures pour renforcer la coopération internationale dans les domaines de la sûreté nucléaire et radiologique et de la sûreté du transport et des déchets », doc. AIEA GC(57)/RES/9. La demande d'assistance continuera sans doute à croître, non seulement en raison du nombre et de la complexité croissants des instruments internationaux adoptés dans les domaines de la sûreté et de la sécurité, mais aussi parce que cette demande provient essentiellement de l'intérêt des « nouveaux arrivants », c'est-à-dire des pays qui envisagent d'entreprendre un programme électronucléaire. Actuellement, ces pays incluent par exemple : le Bangladesh, la Biélorussie, les Émirats arabes unis, la Jordanie, le Nigeria, la Pologne, la Turquie, et le Vietnam. En outre, ces États ont besoin d'établir des cadres législatifs appropriés pour les programmes électronucléaires qu'ils envisagent, mettant notamment en œuvre les obligations et engagements internationaux pertinents – tels que ceux prévus par la CPPMN et son amendement.

Un certain nombre de ces activités concernent les États parties à la CPPMN qui envisagent d'adhérer à l'amendement et de le mettre en vigueur. Par exemple, de tels États parties ont profité des activités de formation juridique de groupe que l'AIEA a renforcées. L'Institut de droit nucléaire (Nuclear Law Institute -- NLI), enseignement de deux semaines dédié à l'ensemble du droit nucléaire, se tient à Vienne tous les ans depuis 2011. Le NLI vise à aider les praticiens des États membres de l'AIEA à élaborer et entretenir une législation nucléaire nationale, portant entre autres sur la sécurité nucléaire⁵⁶. Il constitue une bonne opportunité d'acquérir une meilleure compréhension de l'amendement et des autres instruments établissant le cadre juridique international en matière de sécurité nucléaire.

En outre, un certain nombre d'États parties à la CPPMN ont accueilli des missions de sensibilisation du Bureau des affaires juridiques, ainsi que des séminaires visant à attirer l'attention des représentants de haut niveau sur l'importance d'adhérer aux instruments juridiques, y compris à l'amendement. Des États parties à la CPPMN, tels que le Lesotho en 2012, Cuba et Malte en 2013, et la République dominicaine, l'Irlande et Singapour (qui est également devenu partie à la CPPMN) le 22 septembre 2014, se sont prévalus de l'occasion que représente la cérémonie des traités de l'AIEA, tenue chaque année depuis 2011 en marge de la Conférence générale de l'AIEA, pour déposer leurs instruments de ratification, acceptation ou approbation de l'amendement de la CPPMN⁵⁷.

Enfin, les États parties à la CPPMN qui envisagent d'adhérer à l'amendement et de le mettre en œuvre peuvent utilement consulter les deux volumes du Manuel de droit nucléaire de l'AIEA : le premier volume, le *Manuel de droit nucléaire* publié en 2003, s'efforce d'expliquer les caractéristiques générales du droit nucléaire, y compris la législation sur la sécurité nucléaire, les procédures susmentionnées desquelles procède l'élaboration d'une telle législation et les questions connexes. Les chapitres 1 à 3 de ce *Manuel* contiennent des documents relatifs au processus législatif en droit nucléaire ainsi qu'aux mécanismes institutionnels permettant d'assurer la mise en œuvre de ce droit à travers une autorité (ou des autorités) de régulation, y compris les fonctions premières de cet organe : la délivrance d'autorisations, l'inspection, et le contrôle de la conformité. Le second volume, le *Manuel de droit nucléaire : Législation d'application* (Volume II, *Manuel de droit nucléaire*), publié en 2010, est conçu comme une aide concrète à la rédaction législative et se focalise sur l'aspect pratique de la rédaction d'une législation nucléaire nationale. Plus particulièrement, il comprend des modèles de dispositions dans le domaine considéré, par exemple en matière de protection physique des matières et installations nucléaires et de pénalisation des infractions.

3. L'assistance technique

Une assistance technique pour mettre en œuvre l'amendement peut être mise à disposition des États qui en font la demande. Au titre de son Plan sur la sécurité nucléaire pour 2014-2017, la NSNS dispose d'un certain nombre de modalités d'assistance, y compris l'établissement d'orientations de sécurité nucléaire et de

56. La première session du NLI s'est tenue en novembre 2011, la seconde session en octobre 2012, la troisième en octobre 2013 et la quatrième en octobre 2014. De plus amples informations sur le NLI peuvent être consultées en anglais sur la page dédiée de l'AIEA (2013), « About NLI », <http://ola.iaea.org/ola/nli/about.html>.

57. Le Bureau des affaires juridiques procède également au renforcement de ses capacités de sensibilisation, par le biais notamment de nouveaux supports de formation en ligne et d'un troisième volume du Manuel de droit nucléaire, qui couvrira les divers domaines juridiques ayant trait au développement de l'énergie nucléaire (et se situant au-delà du champ normatif dont traitent les deux volumes précédents).

dispositions d'application par le biais, entre autres, d'échanges de renseignements, de projets coordonnés de recherche, de formation et d'entraînement sur une base internationale, régionale et nationale, de services d'examen par les pairs et de services de conseil⁵⁸. En particulier, les missions du Service international de conseil sur la protection physique (IPPAS), sont conçues pour aider les États à évaluer et renforcer l'efficacité de leurs régimes de protection physique. Les missions de l'IPPAS mènent notamment, au sein de l'État qui en fait la demande, des examens détaillés des bases législatives et réglementaires de protection physique des activités nucléaires et de leur conformité avec les obligations de la CPPMN et de l'amendement. S'y ajoute la mission du Service international de sécurité nucléaire (« INSServ »), un mécanisme unique aidant à identifier les exigences les plus larges d'un État en matière de sécurité nucléaire et les mesures nécessaires pour satisfaire ces exigences.

4. Le Plan d'action interne relatif à l'amendement

Si l'acceptation et la mise en œuvre de l'amendement sont facilitées par l'assistance législative et technique continue⁵⁹, le besoin d'activités plus spécifiques a néanmoins été reconnu. Tout d'abord, en décembre 2010, une réunion thématique spéciale a été organisée pour évoquer les expériences nationales relatives à la ratification et à la mise en œuvre de l'amendement ; 55 États parties à la CPPMN se sont rendus au Siège de l'AIEA pour y participer. Fin 2011, le Secrétariat de l'AIEA a décidé de renforcer considérablement son travail, par l'intermédiaire d'OLA et de la NSNS, pour faire entrer en vigueur l'amendement de la CPPMN, et a formalisé ces efforts conjoints au sein d'un Plan d'action interne du Secrétariat de l'AIEA visant à faciliter l'adhésion à l'amendement et sa mise en œuvre. Ce plan définit un certain nombre d'actions et présente une approche plus systématique et plus précise du Secrétariat à l'égard des États parties à la CPPMN. À ce jour, les principales activités ont notamment été les suivantes :

- Un dialogue spécifique mené à haut niveau : il s'agit avant tout d'encourager les États parties à la CPPMN à ratifier l'amendement et, si besoin, à demander l'assistance de l'AIEA.
- Ateliers nationaux et régionaux (à haut niveau) : un certain nombre d'ateliers ont été organisés avec comme objectif d'accroître la connaissance de l'amendement, en particulier de ses exigences techniques et juridiques. Ces événements ont constitué un forum permettant d'échanger des opinions et des renseignements afin de faciliter l'acceptation et la mise en œuvre de l'amendement. Ils ont également permis de faire mieux connaître les activités pertinentes de l'AIEA dans le domaine de l'assistance législative et technique auprès des États. Ces événements ont accueilli la participation de dirigeants et de législateurs, de représentants d'autorités de régulation, d'autorités d'application, et d'autres services compétents dotés d'un rôle clé dans

58. Des informations plus détaillées sur le travail de la NSNS sont disponibles en anglais à l'adresse suivante : www-ns.iaea.org/security/.

59. Sur les 83 actuels États contractants à l'amendement, 61, soit presque les trois quarts, le sont devenu depuis 2009. En 2009, 11 États parties à la CPPMN ont ratifié l'amendement ; en 2010, ils étaient 12 États parties ; 7 États parties en 2011, 9 États parties en 2012, et 10 États parties en 2013 ; enfin, en 2014, lors de la rédaction du présent article, 12 États parties à la CPPMN ont ratifié l'amendement.

l'établissement et/ou la mise en œuvre des exigences juridiques et techniques⁶⁰.

- Formation aux exigences juridiques et aux mesures techniques : les États parties ont pu suivre une formation sur les exigences juridiques et les mesures techniques devant être traitées en lien avec l'amendement et sa mise en œuvre effective.
- Plans d'action spécifiques aux pays : parallèlement aux activités mentionnées ci-dessus, des plans d'action spécifiques ont pu être élaborés pour les pays le souhaitant. Ces plans ont identifié un ensemble de mesures adaptées à chaque État partie à la CPPMN qui en avait fait la demande, afin d'aider ce dernier à ratifier et appliquer efficacement l'amendement. Ces plans sont incorporés aux Plans intégrés d'appui en matière de sécurité nucléaire (Integrated Nuclear Security Support Plans – INSSPs), des plans intégrés d'amélioration de la sécurité nucléaire et d'assistance qui couvrent tous les aspects de la protection physique et de la sécurité nucléaire, et font l'objet d'un accord bilatéral entre l'AIEA et un État membre⁶¹.
- Élaboration d'un support promotionnel : des documents d'orientation ont notamment abordé les principales dispositions de l'amendement et la nécessité qu'il y a pour les pays d'établir et de maintenir une infrastructure nationale de sécurité nucléaire appropriée. Ces documents ont été mis à disposition au cours de diverses activités de sensibilisation⁶².

À la suite de la mise en œuvre du Plan d'action, plus de 30 États ont ratifié l'amendement. Le Secrétariat a continué à renforcer ses activités et a identifié des mesures supplémentaires en 2014. Ces nouvelles mesures se concentrent sur un certain nombre de pays prioritaires⁶³. Le renforcement de l'action vise à accélérer le processus de sensibilisation des États membres de la CPPMN. Ces activités ont par exemple inclus la tenue d'un séminaire sur la promotion de l'entrée en vigueur de l'amendement de 2005 à la CPPMN, organisé au Siège de l'AIEA les 12 et 13 juin 2014. Ce séminaire a traité d'une série de sujets centraux dans la perspective d'aider les États parties à la CPPMN à adopter les mesures nécessaires pour ratifier et mettre en

60. Durant la période 2011-2013, l'Agence a organisé un total de quatre ateliers régionaux en Afrique, Asie, Amérique latine et Europe et un atelier axé sur les États francophones membres de la CPPMN en Afrique pour encourager l'échange de renseignements afin de faciliter l'adhésion à l'amendement et sa mise en œuvre. Ces ateliers ont permis à l'Agence de mener un dialogue avec plus de 50 États parties à la CPPMN. En 2014, un autre atelier infrarégional a été organisé au Mexique pour les États parties d'Amérique latine et des Caraïbes. D'autres événements sont prévus fin 2014 et en 2015.

61. Pour plus de renseignements sur les INSSPs, voir AIEA (2013), « Integrated Nuclear Security Support Plan (INSSP) », consultable (en anglais) à l'adresse : www-ns.iaea.org/security/inssp.asp.

62. D'autres orientations peuvent être consultées sur la page de l'AIEA dédiée à la sécurité nucléaire, consultable (en anglais) à l'adresse : www-ns.iaea.org/security.

63. En particulier, les États parties à la CPPMN qui avaient assuré de leur intention de rejoindre l'amendement (par exemple, lors de la dernière Conférence générale de l'AIEA ou lors de la Conférence internationale de 2013 sur la sécurité nucléaire : intensification des efforts mondiaux, qui s'est tenue au Siège de l'AIEA du 1er au 5 juillet 2013), quant au travail mené ou non sur l'élaboration de la législation de mise en œuvre appropriée, quant à leur ratification (et application) ou non de la Convention sur le terrorisme nucléaire, et quant à d'éventuelles demandes d'assistance adressées à l'AIEA, par exemple sous forme d'atelier national consacré à l'amendement.

œuvre l'amendement. De façon significative, lors de la séance d'ouverture, les représentants de cinq États parties à la CPPMN ont déclaré que l'adhésion à l'amendement était en voie d'achèvement et que les instruments nécessaires seraient adressés au dépositaire en temps voulu⁶⁴.

Mentionnons pour conclure qu'il est actuellement prévu de convoquer en 2015, pour la première fois, une réunion des correspondants auxquels fait référence la CPPMN au paragraphe 1 de l'article 5. La convocation de réunions de représentants des États est prévue dans le cadre d'autres instruments juridiques internationaux : on peut citer les réunions d'examen obligatoires prévues par la CSN et la Convention commune, ainsi que les réunions biennales des autorités compétentes identifiées au titre de la Convention sur la notification et la Convention sur l'assistance rapide. Notons également la tenue de réunions en application du Code de conduite sur la sûreté et la sécurité des sources radioactives, juridiquement non contraignant (et de ses Orientations pour l'importation et l'exportation de sources radioactives)⁶⁵ ainsi que du Code de conduite pour la sûreté des réacteurs de recherche⁶⁶, juridiquement non contraignant. Ces processus et mécanismes ont été considérés comme un grand succès : ils donnent ainsi, par exemple, des opportunités de coopération internationale et des mécanismes d'amélioration de la sûreté nucléaire. Cette dernière initiative s'accompagne de l'espoir d'une nouvelle opportunité de renforcer la coopération pertinente entre États et l'application de la CPPMN et, à l'avenir, de l'amendement.

PARTIE D. Faciliter l'entrée en vigueur et la mise en œuvre de l'amendement : observations et défis

Un certain nombre d'observations et de défis associés à l'acceptation et la mise en œuvre de l'amendement ont été identifiés. Dans le contexte des activités de sensibilisation susmentionnées que mène l'AIEA, certains États parties à la CPPMN soulignent que les procédures législatives peuvent être ralenties, par exemple, par des changements intervenus dans la composition du gouvernement, ce qui retarde d'autant l'adhésion à l'amendement et sa mise en œuvre. Nombreux sont les États parties à la CPPMN qui, tout en soutenant le principe de l'amendement, confèrent la priorité à d'autres impératifs plus urgents. Certains États citent en outre le manque de coordination entre les autorités clés et d'autres personnes ou institutions ayant un intérêt dans le domaine nucléaire (c'est-à-dire les parties prenantes) au cours de la procédure législative nationale. Dans certains États parties à la CPPMN, tout l'enjeu consiste à sensibiliser les parties prenantes majeures, telles que les ministères compétents, aux dispositions principales de l'amendement. À cet égard,

-
64. Voir le communiqué de presse de l'AIEA (2014), "Securing Nuclear Materials – The Way Forward: IAEA Director General Encourages States to Improve Nuclear Security" (« Faire progresser la sécurité des matières nucléaires : le Directeur général de l'AIEA encourage les États à améliorer la sécurité nucléaire »), consultable (en anglais) à l'adresse : www.iaea.org/newscenter/news/2014/cppnm.html. À ce jour, quatre de ces pays ont fait parvenir au dépositaire les instruments nécessaires.
65. Doc. AIEA INFCIRC/663, 29 décembre 2005. Pour le texte de l'édition des orientations révisée en 2012, voir AIEA (2012), « Orientations pour l'importation et l'exportation de sources radioactives », doc. AIEA IAEA/CODEOC/IMO-EXP/2012, AIEA, Vienne.
66. Voir AIEA (2004), « Mesures pour renforcer la coopération internationale dans les domaines de la sûreté nucléaire et radiologique et de la sûreté du transport et des déchets », doc. AIEA GC(48)/RES/10/A, octobre 2004, qui salue l'adoption du Code de conduite par le Conseil des Gouverneurs en mars 2004. Pour le texte du Code de conduite, voir AIEA (2006), « Code de conduite pour la sûreté des réacteurs de recherche », doc. AIEA IAEA/CODEOC/RR/2006, AIEA, Vienne.

il semble essentiel d'expliciter les avantages qui s'attachent à l'acceptation de l'amendement.

Il est capital que le rôle potentiel de l'amendement soit mieux compris dans certains États parties à la CPPMN, en particulier ceux qui sont dénués de matières nucléaires et d'installations nucléaires. Nombre d'entre eux considèrent, étant déjà parties à la CPPMN existante et à la Convention sur les attentats à l'explosif et/ou à la Convention sur le terrorisme nucléaire, qu'il ne leur est pas nécessaire de ratifier l'amendement à la CPPMN, estimant avoir déjà pénalisé les infractions pertinentes et établi les mécanismes d'entraide judiciaire en application de ces instruments. Il a également été souligné que l'absence de participation d'un certain nombre de pays nucléaires était propre à dissuader de rejoindre l'amendement. Un autre défi dans certains États parties à la CPPMN réside dans le manque d'expertise technique et juridique ainsi que dans le manque de ressources pécuniaires, particulièrement nécessaires pour assurer la mise en œuvre pleine et efficace de l'amendement : par exemple, pour rédiger la législation correspondante. À cette problématique s'associe la perception du nombre et de la complexité des instruments juridiques internationaux en matière de sécurité nucléaire et de la manière de les combiner au niveau national.

Quelques-uns de ces propos et enjeux méritent une analyse plus approfondie. Il est clair que certains points ne peuvent être résolus que par les États eux-mêmes, par exemple la nécessité de conférer la priorité au traité, d'augmenter les ressources dédiées, de déterminer les responsabilités et de renforcer la coordination entre les principales parties prenantes, par exemple en coopérant pour élaborer une définition de l'évaluation nationale de la menace et de la menace de référence. Dans le même temps, nombreux sont les domaines où se manifeste toujours un besoin de formation des ressources humaines et d'assistance, ainsi que peuvent en fournir les programmes d'assistance législative et technique de l'AIEA.

1. Importance de l'amendement

Avant d'examiner plus avant ces questions, il est toutefois important de relever le poids et l'importance dont l'amendement continue à être doté dans diverses instances. Par exemple, lors de la 58^e Conférence générale de l'AIEA, tenue en septembre 2014, tous les États membres de l'AIEA et les États parties à la CPPMN qui ne l'avaient pas encore fait ont été encouragés à rejoindre l'amendement le plus tôt possible. En outre, ces États parties à la CPPMN ont à nouveau été encouragés à agir conformément aux objectifs et buts de l'amendement jusqu'à ce que ce dernier entre en vigueur⁶⁷. Qui plus est, l'Assemblée générale des Nations Unies a :

engag[é] tous les États qui ne l'ont pas encore fait à envisager, à titre prioritaire et conformément à la résolution 1373 (2001) ... de devenir parties ... à l'Amendement à la Convention sur la protection physique des

67. Voir AIEA (2005), *supra* note 6. Rappelons les dispositions de l'article 18 de la Convention de Vienne sur le droit des traités :

Un État doit s'abstenir d'actes qui priveraient un traité de son objet et de son but : a) Lorsqu'il a signé le traité ou a échangé les instruments constituant le traité sous réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation, tant qu'il n'a pas manifesté son intention de ne pas devenir partie au traité; ou b) Lorsqu'il a exprimé son consentement à être lié par le traité, dans la période qui précède l'entrée en vigueur du traité et à condition que celle-ci ne soit pas indûment retardée.

Convention de Vienne sur le droit des traités, *supra* note 6, art. 18.

matières nucléaires, et demande à tous les États de légiférer s'il y a lieu pour donner effet aux dispositions de ces instruments ...⁶⁸

Rappelons en outre qu'au paragraphe 63 du Document final de la Conférence des Parties chargée d'examiner le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires en 2010, « [l]a Conférence encourage tous les États qui ne l'ont pas encore fait à devenir parties à la Convention sur la protection physique des matières nucléaires et à ratifier son amendement pour que celui-ci puisse entrer rapidement en vigueur » (NPT/CONF.2010/50, Vol. I). La nécessité que les États deviennent parties à l'amendement est également soulignée dans la Déclaration adoptée par les ministres lors de l'importante Conférence internationale sur la sécurité nucléaire : intensification des efforts mondiaux, qui s'est tenue au Siège de l'AIEA en juillet dernier⁶⁹. Dans cette déclaration, les ministres ont « invit[é] les États qui ne l'ont pas encore fait à devenir parties à la Convention sur la protection physique des matières nucléaires (CPPMN) et à son amendement de 2005 ... » (paragraphe 9 de la Déclaration). En outre, dans la Stratégie antiterroriste mondiale (A/RES/60/288) adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 8 septembre 2006, les États membres de l'ONU ont réaffirmé l'importance des instruments internationaux existants contre le terrorisme, ce qui inclut l'amendement à la CPPMN, et ont prié les États de considérer la ratification sans délai et la mise en œuvre de ces instruments. D'autres déclarations prenant clairement position à cet égard figurent dans les documents finaux des trois Sommets sur la sécurité nucléaire⁷⁰ tenus depuis 2010. Notamment, en application de la résolution 1372 (2001) du Conseil de Sécurité de l'ONU, tous les États sont instamment priés de devenir parties à l'amendement de la CPPMN et aux autres instruments universels de lutte contre le terrorisme, tels que la CPPMN et la Convention des Nations Unies sur le terrorisme nucléaire⁷¹. À la lumière de ce qui précède, le retard pris dans l'entrée en vigueur de l'amendement de la CPPMN ne peut s'expliquer par un manque d'importance que lui accorderaient les États.

2. Une entrée en vigueur soumise à une participation élevée des États

Le nombre élevé des adhésions à la CPPMN, actuellement de 150 États, combiné à la majorité des deux tiers qu'exige le paragraphe 2 de l'article 2 susmentionné, se traduit par un seuil élevé, actuellement de 100 États parties à la CPPMN, conditionnant l'entrée en vigueur de son amendement. En comparaison, seulement 75 États parties à la CPPMN étaient requis pour l'entrée en vigueur de l'amendement lors de son adoption en juillet 2005 : la CPPMN ne comptait alors que 112 États contractants.

Ce seuil élevé pourrait suffire à expliquer le temps que prend l'amendement de la CPPMN pour entrer en vigueur. Toutefois, une Convention amendée à laquelle

68. « Mesures visant à éliminer le terrorisme international », résolution de l'Assemblée générale 67/99, UN GAOR, 67^e session, doc. ONU A/RES/67/99 (2013).

69. AIEA (2013), « Conférence internationale sur la sécurité nucléaire : intensification des efforts mondiaux – Rapport du Directeur général », doc. AIEA GOV/INF/2013/9-GC(57)/INF/6, AIEA, Vienne, Autriche, 1^{er} au 5 juillet 2013.

70. Le Sommet sur la sécurité nucléaire de 2014 à La Haye, Pays-Bas ; le Sommet sur la sécurité nucléaire de 2012 à Séoul, Corée du Sud ; et le Sommet sur la sécurité nucléaire de 2010 à Washington, États-Unis.

71. Dans sa résolution 1373 (2001) du 28 septembre 2001, le CSNU énonce que « les actes, méthodes et pratiques du terrorisme sont contraires aux buts et aux principes de l'Organisation des Nations Unies ». Au paragraphe 2 de cette résolution, il affirme que les États doivent coopérer en matière pénale afin de contrer ces pratiques. Au paragraphe 3(d), le Conseil de sécurité demande à tous les États de « devenir dès que possible parties aux conventions et protocoles internationaux relatifs au terrorisme ... ».

n'adhérerait qu'un petit nombre d'États pourrait être considérée comme inefficace, voire comme le « maillon faible » du régime juridique de lutte contre le terrorisme nucléaire. Il est important de noter que la Convention amendée ne se limite pas à la pénalisation et à l'entraide judiciaire, mais oblige les États parties à la CPPMN à établir, appliquer et maintenir un régime de protection physique approprié s'appliquant aux matières nucléaires et installations nucléaires relevant de leurs compétences. Cette différence centrale par rapport aux autres instruments ne doit pas être sous-estimée, d'autant plus que la Convention amendée est au cœur d'un régime de protection physique efficace et complet.

En ce qui concerne le rythme relativement lent des adhésions, 71 États parties à la CPPMN ne sont toujours pas Parties contractantes à l'amendement. En outre, sur les 88 États parties à la CPPMN ayant participé à la Conférence d'amendement, 30 n'ont toujours pas adhéré au texte ; ce à quoi s'ajoute le fait que depuis son adoption, un certain nombre de pays sont devenus parties à la CPPMN sans adhérer à l'amendement. En outre, un certain nombre de pays dotés de centrales nucléaires en fonctionnement (16 en tout) n'ont adhéré à l'amendement qu'au cours des cinq dernières années, et, pour certains d'entre eux, qu'au cours des deux ou trois dernières années, tandis que d'autres n'y sont toujours pas parties, même s'il est entendu qu'ils ont l'intention de le devenir.

3. Mise en œuvre des obligations législatives, réglementaires et administratives

Un examen des raisons pour lesquelles l'amendement n'est toujours pas entré en vigueur ne peut omettre de considérer la substance même du texte, en particulier les obligations juridiques, techniques et administratives qui doivent être traitées au niveau national. Cette question concerne non seulement le manque de ressources mentionné ci-dessus dans certains États parties à la CPPMN, mais également un défaut de compréhension de ce qui doit être fait pour transposer l'amendement à la CPPMN dans le cadre législatif et réglementaire national afin de garantir une mise en œuvre effective des obligations prévues.

De façon générale, l'amendement introduit la nécessité de se conformer à un certain nombre d'obligations législatives, réglementaires et administratives au niveau national. Dans ce contexte, la plupart des États, lorsqu'ils deviennent parties à un traité, ont besoin de procéder à sa mise en œuvre, ce qui implique avant tout une intervention législative, qu'il s'agisse d'adopter de nouvelles lois ou d'amender des lois existantes. Tous les États parties à la CPPMN doivent en principe déjà avoir établi une législation appliquant la CPPMN⁷². Il est en outre vraisemblable que les États parties à la CPPMN qui sont dotés de matières et installations nucléaires disposent déjà d'un cadre législatif et réglementaire, y compris d'un ou plusieurs organisme(s) de réglementation et d'un système d'autorisation, d'inspection et de contrôle de la conformité. Il faut également se rappeler que les États membres de l'ONU sont obligés d'adopter certaines mesures concernant la protection physique (et les contrôles aux frontières) en application de la résolution 1540 (2004) du Conseil

72. Une législation d'application de la CPPMN doit par exemple prévoir la désignation d'un correspondant. Elle doit également établir un système de contrôle pour recevoir et offrir des garanties de protection physique des transports internationaux. Elle doit pénaliser des actes tels que le vol de matières nucléaires, que ce soit dans une loi-cadre en matière nucléaire, une loi spéciale contre le terrorisme ou un code pénal. Enfin, elle doit également comporter des dispositions sur la coopération internationale, par exemple en cas de vol, de vol qualifié ou de toute autre obtention illicite de matières nucléaires, ou de menace vraisemblable d'un tel acte.

de sécurité de l'ONU⁷³. La mise en œuvre de ces mesures facilite clairement celle de l'amendement.

a. La législation en matière de sécurité nucléaire, le processus législatif et les parties prenantes

Ainsi que le relève le second volume publié par l'AIEA du *Manuel de droit nucléaire : Législation d'application*, il en va ici comme de l'application des autres instruments juridiques internationaux : transcrire les grands principes en textes de loi précis peut être une œuvre complexe et ardue, en particulier pour les rédacteurs de textes législatifs qui n'ont pas de connaissances approfondies en technologie nucléaire ou en droit nucléaire. Pour compliquer encore la tâche, la sécurité nucléaire implique de nombreux aspects auxquels certains experts peuvent ne pas être habitués : par exemple, en matière pénale (à noter toutefois que les dispositions pénales de la CPPMN devraient être déjà transposées et que l'amendement se contente d'ajouter quelques infractions nouvelles et de modifier certaines infractions existantes) ; ou encore en matière d'organisation des responsabilités incombant à divers services de sécurité ou à d'autres autorités compétentes, telles que les douanes et les services de protection des frontières, car tous ces organismes jouent un rôle au sens large envers la sécurité nucléaire et la protection physique des matières et installations nucléaires. De même, lors de l'élaboration de la législation, il est important de savoir si un pays dispose de matières nucléaires ou d'installations nucléaires ou s'il a l'intention de lancer un tel programme à l'avenir.

i. La législation en matière de sécurité nucléaire en général

Ainsi que le note le second volume publié par l'AIEA du *Manuel de droit nucléaire : Législation d'application*, un État souhaitant vérifier l'état de sa législation en matière de sécurité nucléaire (et non simplement en matière de protection physique) pour éventuellement la compléter, doit aborder les points clés suivants :

- les dispositions en matière d'autorisation, d'inspection, de coercition et de sanctions (s'agissant des dispositions administratives, civiles et pénales, et non celles relatives aux infractions prévues dans les divers instruments juridiques internationaux) nécessaires au dispositif d'autorisation à l'égard des matières nucléaires et d'autres matières

73. Notamment d'« adopter et appliquer, conformément à leurs procédures internes, une législation appropriée et efficace interdisant à tout acteur non étatique de fabriquer, se procurer, mettre au point, posséder, transporter, transférer ou d'utiliser des armes nucléaires ... ou leurs vecteurs, en particulier à des fins terroristes ... » (paragraphe 2). Le paragraphe 3, notamment aux alinéas b) et c), énonce que ces États doivent « prendre et appliquer des mesures efficaces afin de mettre en place des dispositifs internes de contrôle destinés à prévenir la prolifération des armes nucléaires ... ou de leurs vecteurs, y compris en mettant en place des dispositifs de contrôle appropriés pour les éléments connexes », et qu'à cette fin ils doivent : « b) [a]rrêter et instituer des mesures de protection physique appropriées et efficaces ; c) [a]rrêter et instituer des activités appropriées et efficaces de contrôle aux frontières ... afin de détecter, dissuader, prévenir et combattre, y compris, si nécessaire, en faisant appel à la coopération internationale, le trafic et le courtage illicite de ces produits ... » (nous soulignons). Le détail des mesures envisagées ne figure pas dans la résolution, mais celle-ci traite bel et bien du risque lié à la prolifération des matières nucléaires en lien avec les armes nucléaires. En ce qui concerne la mise en œuvre, la résolution 1540 du Conseil de sécurité de l'ONU a chargé le Comité 1540 de l'interpréter et de l'appliquer. Le nombre total de rapports d'application soumis par les États s'élève à 171, sur les 193 États membres de l'ONU. Voir Joon, O. (2013), « Lettre datée du 24 décembre 2013, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Président du Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1540 (2004) », doc. CSNU S/2013/769, 26 décembre 2013.

radioactives, des installations associées et des activités associées, y compris les exigences relatives aux systèmes de protection physique et les mesures relatives aux matières nucléaires, notamment en cours de transport, et aux installations nucléaires⁷⁴;

- les dispositions relatives à la sécurité des sources radioactives⁷⁵;
- les dispositions relatives à la sécurité nucléaire, à la protection physique et au trafic illicite, y compris la réglementation applicable à la protection physique, les responsabilités du titulaire d'une autorisation, la coopération et l'assistance internationales, la protection des informations confidentielles, etc.⁷⁶;
- les dispositions relatives à la préparation et la conduite des interventions en cas d'urgence nucléaire ou radiologique pouvant résulter d'un évènement de sécurité nucléaire⁷⁷;
- les dispositions des législations pénales établissant les infractions pénales sanctionnant les violations des lois et règlements applicables, assorties de peines sévères, en particulier pour les actes malveillants⁷⁸;
- les dispositions des lois pertinentes établissant un ensemble de sanctions pour le non-respect des dispositions relatives à l'obtention d'autorisations (à différencier des infractions pénales) pour les activités ne bénéficiant pas d'une autorisation, telles que la perte de matières ou d'autres violations de lois relatives à l'obtention d'autorisations liées à la protection physique des matières nucléaires ou des installations nucléaires⁷⁹;
- les dispositions en matière d'importation et d'exportation⁸⁰;

74. Voir en particulier Stoiber, C. et al. (2011), *Manuel de droit nucléaire : Législation d'application*, AIEA, Vienne, chapitres 2, 3 et 14.

75. En particulier, voir *ibid.* chapitre 5, qui prend en compte, entre autres, le Code de conduite sur la sûreté et la sécurité des sources radioactives de 2003.

76. En particulier, voir *ibid.* chapitre 14, qui prend notamment en compte la CPPMN et son amendement.

77. En particulier, voir *ibid.* chapitre 7, qui prend en compte, entre autres, le mécanisme et les dispositions pratiques qu'établissent les conventions sur la Notification et l'Assistance.

78. Voir notamment *ibid.* chapitre 14, qui traite des infractions établies par la CPPMN et son amendement, ainsi que par la Convention sur les attentats à l'explosif et la Convention sur le terrorisme nucléaire. Les modèles de dispositions du chapitre 14 ont été élaborés en collaboration avec le Service de la prévention du terrorisme de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime. Depuis la publication du Volume II du Manuel, le Protocole de 2005 à la Convention SUA de 1988 et le Protocole de 2005 au Protocole de 1988 sur les plates-formes fixes (tous deux sous les auspices de l'OMI) sont entrés en vigueur. La Convention de Beijing de 2010 a également été adoptée sous les auspices de l'OACI. Ainsi qu'il a été précédemment mentionné, ces instruments contiennent également des dispositions prévoyant la pénalisation d'un certain nombre d'actes tels que l'utilisation d'une arme nucléaire contre ou à bord d'un navire, d'une plate-forme fixe ou d'un aéronef, ou le déversement d'une arme nucléaire à partir d'un navire, d'une plate-forme fixe ou d'un aéronef.

79. Par exemple, voir *ibid.* chapitre 3.

80. Voir notamment *ibid.* chapitres 5 et 13, qui prennent en compte, entre autres, les Orientations de 2004 pour l'importation et l'exportation de sources radioactives, ainsi que la résolution 1540 (2004) du CSNU.

- les dispositions exigeant l'établissement de mesures appropriées pour empêcher le vol, l'acquisition non autorisée par d'autres moyens ou le trafic illicite de matières nucléaires et d'autres matières radioactives ou le sabotage des installations associées et pour détecter de tels incidents et y faire face s'ils se produisent⁸¹; et
- les dispositions nationales nécessaires pour mettre en œuvre la coopération internationale, par exemple aux fins de la protection des matières nucléaires et radioactives et des installations associées, de la récupération des matières volées ou perdues, de la répression du sabotage ou de la menace d'un tel acte, et de l'établissement d'une entraide juridique⁸².

En outre, comme le souligne le *Manuel de droit nucléaire : Législation d'application*, la question préliminaire à se poser lorsque l'on entreprend de rédiger une législation nucléaire nationale est celle de sa structure de base et du niveau de détail à adopter. Un point fondamental consiste à savoir si un État décidera d'adopter une législation nucléaire sous forme de loi-cadre unique ou s'il adoptera différentes lois sur différents sujets. Cette approche importe réellement à l'égard de l'autorisation d'activités : de fait, nombreux sont les aspects de la sécurité nucléaire qui ne peuvent trouver leur place dans une loi-cadre nucléaire, par exemple les dispositions législatives relatives à la sécurité nationale et aux services de renseignement, ou celles qui se rapportent aux évaluations de fiabilité ; celles qui traitent de la sécurité de l'information ; les contrôles aux frontières ; les douanes et les biens et substances interdits ; etc. Il n'existe pas de formule unique, mais compte tenu du concept « SSG » évoqué ci-dessus, une approche globale présente de nets avantages pour tout État qui a décidé d'employer des matières nucléaires ou radioactives et la technologie connexe. Le principal avantage d'une telle approche d'ensemble est d'aider les rédacteurs de la loi à éviter les lacunes, les doubles emplois et les incohérences, sachant que des textes législatifs inutilement complexes ou mal agencés peuvent créer des problèmes d'interprétation ou d'application.

L'expérience qu'a acquise l'AIEA au travers de ses activités d'assistance législative – que peuvent solliciter tous ses États membres – montre que de nombreux pays ne choisissent pas d'adopter une seule loi portant par exemple sur la sécurité nucléaire en général ou même sur la protection physique des matières et installations nucléaires, mais cherchent plutôt à mettre au point une loi-cadre abordant tous les domaines en matière nucléaire : non seulement la sécurité nucléaire, mais aussi la sûreté nucléaire, les garanties et la responsabilité civile pour dommages nucléaires. Ils ont également amendé et/ou adopté des textes législatifs ayant trait aux autres domaines mentionnés ci-dessus, c'est-à-dire dans le domaine de la sécurité de l'information, etc.

-
81. Voir notamment *ibid.* chapitre 14, qui prend en compte, entre autres, la CPPMN et son amendement.
82. Voir notamment *ibid.* chapitres 5, 7 et 14, qui prennent en compte, entre autres, la CPPMN et son amendement de 2005. La législation en matière de sécurité nucléaire doit également intégrer d'autres éléments de base, tels que : les dispositions initiales de la loi, c'est-à-dire le titre, le préambule, les objectifs, le champ d'application, les définitions utilisées (voir en particulier *ibid.* chapitre 1) ; les dispositions sur l'établissement de l'autorité de réglementation (voir en particulier *ibid.* chapitre 2) ; et les dispositions diverses, finales et transitoires de la loi, c'est-à-dire sur l'entrée en vigueur, la succession et l'abrogation de la loi (voir en particulier *ibid.* chapitre 15).

ii. La procédure législative et les parties prenantes

Ainsi que le notent les Manuels de droit nucléaire de l'AIEA précédemment cités, de manière générale la procédure législative en matière nucléaire nécessite d'effectuer une évaluation initiale des programmes et plans nucléaires nationaux (s'il en existe), ainsi qu'une évaluation des lois pertinentes en vigueur et du cadre réglementaire. Il est nécessaire de déterminer quelles modifications au cadre en vigueur peut requérir la participation à un instrument juridique international tel que l'amendement. Il est enfin nécessaire de mener un nouvel examen de la loi après celui du projet de loi initial (ce premier examen pouvant inclure la participation de l'AIEA si l'État le demande) et d'établir une procédure de surveillance législative continue une fois la loi adoptée.

Une étape importante de l'élaboration d'une législation nucléaire consiste à acquérir une vision claire de l'impact que pourrait avoir sur les parties prenantes l'adoption ou l'amendement d'une réglementation (ou de l'un des autres types de législation susmentionnés). Il est par exemple envisageable de requérir l'opinion des parties prenantes lors de l'étape, définie ci-dessus, qui consiste à évaluer les lois et les programmes en place. Davantage encore qu'en matière de sûreté nucléaire, la procédure visant à élaborer la législation d'application de l'amendement, tout comme la législation sur la sécurité nucléaire en général, peut impliquer une grande variété de parties prenantes. Cela est dû à la nécessité non seulement de traiter des sujets réglementaires clés tels que la mise en place de l'autorité nationale de réglementation nucléaire et la procédure d'autorisation, mais également de mettre en œuvre les obligations en matière pénale et les exigences spécifiques de protection physique relatives aux matières nucléaires et aux installations nucléaires telles que l'évaluation de la menace et l'élaboration d'une menace de référence. Ces parties prenantes comprennent les ministères nationaux concernés, tels que le ministère des Affaires étrangères, le ministère de la Justice, le ministère de la Défense, etc., et d'autres organismes comme les services des douanes, les autorités de protection des frontières, les organisations de préparation et de conduite des interventions en cas d'urgence, les autorités de police et de maintien de l'ordre, les services des renseignements, etc., mais également les industries réglementées, les médias et le public (individus, communautés et groupes d'intérêt). Il peut être difficile de concilier toutes ces parties prenantes, mais leur implication à un stade précoce peut se révéler essentielle au succès de la législation.

b. Importance de l'amendement : pays ne disposant pas de matières nucléaires ou d'installations nucléaires

L'une des questions posées à l'occasion des activités de sensibilisation de l'AIEA est la suivante : « En quoi l'amendement concerne-t-il les pays ne disposant pas de matières nucléaires ou d'installations nucléaires ? » Certains pays ont déjà introduit dans leur droit pénal les infractions définies par l'actuelle CPPMN et par la Convention sur le terrorisme nucléaire, auxquelles ils sont parties, et ne voient donc pas la nécessité d'adhérer à l'amendement.

Il ne fait aucun doute que les avantages liés à l'approbation de l'amendement, identifiés dans la partie E du présent article, constituent un élément central de la réponse à cette question ; mais cette dernière doit également être attentivement examinée à la lumière de l'introduction par l'amendement d'exigences nouvelles et plus étoffées. L'exemple de l'hypothèse suivante permet de mettre en évidence l'applicabilité de l'amendement à tous les pays. La situation envisagée concerne le sabotage, par un groupe d'individus (acteurs non étatiques), de matières nucléaires en transit dans le territoire d'un État partie à la Convention amendée (ci-après

nommé « l'État affecté »⁸³. Cet acte a provoqué des décès, des blessures sérieuses et des dommages considérables aux biens et à l'environnement. L'État affecté a désormais besoin d'aide pour faire face aux conséquences de cet acte, en particulier du fait de l'irradiation et du rejet de substances radioactives. L'État affecté a arrêté un certain nombre d'auteurs présumés, parmi lesquels certains sont ses propres ressortissants, tandis que d'autres sont des nationaux d'autres parties contractantes. Un certain nombre d'individus ayant contribué à la commission de l'infraction ou y ayant pris part ont également été arrêtés par une autre partie contractante ; parmi eux figurent des ressortissants de l'État affecté ainsi que le « cerveau » présumé de l'acte (c'est-à-dire la personne qui a dirigé/organisé la commission de l'infraction). Cette situation appelle les observations suivantes :

- La Convention amendée fournit donc une base à la coopération internationale dans le cadre de cet événement, en particulier pour informer les autres États d'une menace vraisemblable de sabotage de matières nucléaires et pour requérir leur assistance dans la gestion des conséquences radiologiques (nouvel alinéa 3 (d) de l'article 5)⁸⁴.
- Il est important de noter que l'acte commis doit, en application de la Convention amendée, avoir déjà été érigé en infraction et assorti de peines appropriées dans le droit de l'État affecté. En ce qui concerne la pénalisation, l'amendement n'introduit pas de nouvelle disposition spécifique, sauf à l'égard des installations nucléaires puisque l'acte défini dans le nouvel alinéa 1 (e) de l'article 7 (un acte dirigé contre une installation nucléaire, ou un acte perturbant le fonctionnement d'une

83. Tout d'abord, rappelons que l'amendement ne change en rien les dispositions existantes de la CPPMN à l'égard du transport nucléaire international. Le paragraphe 3 de l'article 4 s'applique donc à l'État affecté, par lequel transitaient les matières ; cette disposition prévoit qu'« [u]n État partie n'autorise sur son territoire le transit de matières nucléaires entre des États non parties à la présente Convention par les voies terrestres ou par les voies navigables ou dans ses aéroports ou ports maritimes que s'il a, dans toute la mesure possible, reçu l'assurance que lesdites matières seront protégées en cours de transport international conformément aux niveaux énoncés à l'annexe I ».

84. Il convient toutefois de ne pas oublier qu'il existe un système international d'intervention en cas d'urgence, établi par l'AIEA sur la base juridique que fournissent la Convention sur la notification et la Convention sur l'assistance. En outre, ces conventions sont complétées par les normes de sécurité correspondantes de l'AIEA (notamment les prescriptions de sûreté définies dans AIEA [2002], Préparation et intervention en cas de situation d'urgence nucléaire ou radiologique, Collection normes de sûreté de l'AIEA n°GS-R-2, AIEA, Vienne), ainsi qu'un certain nombre de mécanismes et disposition pratiques établis par le Secrétariat de l'AIEA, les organes directeurs de l'agence, et les réunions des services centraux compétents que désignent les Conventions. Par exemple, le Manuel des opérations de communication en cas d'incident et d'urgence (EPR-IEComm 2012) définit les mécanismes et voies de communication entre le Secrétariat, les États et les organisations internationales concernées. Il existe aussi l'EPR-RANET 2013 (Response and Assistance Network, réseau d'intervention et d'assistance), qui fournit des mécanismes d'assistance internationale, ainsi que l'EPR-JPLAN 2013 (Joint Radiation Emergency Management Plan of the International Organizations, plan commun des organisations internationales pour la gestion des urgences radiologiques), qui décrit entre autres les dispositions pratiques des organisations impliquées dans une intervention. Mentionnons également l'EPR-REPLIE (Response Plan for Incidents and Emergencies, plan d'intervention en cas d'incidents et d'urgences), qui définit les fondements de la préparation et de la conduite des interventions en cas d'urgence, au sein même du Secrétariat, face à un événement radiologique. Enfin, certains États voisins ont conclu entre eux des accords bilatéraux et régionaux en matière de préparation et d'intervention en cas d'urgence.

installation nucléaire, etc.) peut être compris comme un acte de « sabotage ». En réalité, dans le scénario imaginé, l'infraction présumée peut être comprise comme étant déjà couverte par l'alinéa 1 (a) de l'article 7, en tant qu'acte de dispersion de matières nucléaires et ayant entraîné la mort, des blessures graves pour autrui et des dommages considérables pour les biens et l'environnement. Les dommages substantiels à l'environnement sont désormais couverts en application de l'amendement (nouvel alinéa 1 (a) de l'article 7)⁸⁵.

- L'infraction ayant été commise sur le territoire de l'État affecté, ce dernier a compétence pour en connaître, conformément à l'alinéa 1 a) de l'article 8.
- En ce qui concerne les individus qui ont contribué ou participé à la commission de l'infraction, l'ont organisée ou ont donné l'ordre de la commettre, l'amendement inclut de nouvelles dispositions concernant les actes de personnes ayant organisé la commission de l'infraction ou donné l'ordre de la commettre (nouvel alinéa 1 (j) de l'article 7) et les actes qui contribuent à la commission du sabotage (nouvel alinéa 1 (k) de l'article 7). Ces définitions s'ajoutent à celles de la CPPMN actuelle concernant le fait de participer à une infraction (désormais alinéa 1 (i) de l'article 7).
- La compétence juridictionnelle s'étend donc également aux personnes qui ont contribué ou participé à la commission, ou ont organisé ou ordonné la commission de l'infraction et qui, tout en étant des ressortissants de l'État affecté, se trouvent dans l'autre État partie (alinéa 1 (b) de l'article 8).
- En outre, l'État affecté dispose d'un fondement pour demander l'extradition des auteurs présumés mentionnés ci-dessus ; de fait, l'infraction est de plein droit comprise comme cas d'extradition dans tout traité en vigueur entre l'État affecté et un autre État partie. En outre, dans la mesure où un traité d'extradition est requis, la Convention amendée peut être invoquée entre les États parties, mais si aucun traité d'extradition n'est requis, alors l'infraction peut donner lieu à extradition entre les États parties (article 11).
- En ce qui concerne l'État affecté, il sait que l'État partie qui détient ses ressortissants est obligé soit de les extraditer, soit de faire juger l'affaire sans aucune exception et sans retard injustifié, c'est-à-dire de se conformer au principe *aut dedere aut judicare* (article 10). Ce principe s'impose également à l'État affecté à l'égard des auteurs présumés. Ainsi, ces États ne peuvent pas servir de refuge aux auteurs présumés.
- L'État affecté sait en outre que les mesures prises par l'État partie qui détient les auteurs présumés doivent lui être notifiées sans délai (article 9). La même règle vaut pour les accusés détenus par l'État affecté.

85. Le nouvel alinéa e) de l'article 1 prévoit que « [p]ar 'sabotage', il faut entendre tout acte délibéré dirigé contre une installation nucléaire ou des matières nucléaires en cours d'utilisation, en entreposage ou en cours de transport, qui est susceptible, directement ou indirectement, de porter atteinte à la santé et à la sécurité du personnel ou du public ou à l'environnement en provoquant une exposition à des rayonnements ou un relâchement de substances radioactives ». Cette définition est utilisée en relation avec la coopération internationale prévue à l'article 5.

- Ce dernier sait également que, si une procédure est engagée contre les auteurs présumés dans un autre État partie, ceux-ci bénéficieront d'un traitement équitable à tous les stades de la procédure (article 12) – la même règle valant pour les accusés détenus par l'État affecté.
- L'autorité judiciaire qui, en application du principe *aut dedere aut judicare*, cherche à poursuivre les détenus, peut avoir besoin d'informations, de preuves et de témoignages de personnes obtenus auprès de services d'autres États parties. Il se peut également qu'elle ait besoin que d'autres États parties effectuent par exemple des fouilles ou des saisies. Elle peut alors compter sur ces États parties pour lui accorder l'entraide judiciaire la plus large possible dans toute procédure pénale relative aux infractions, en application de l'article 13. Cela est également applicable à l'égard des auteurs présumés, précédemment mentionnés, que détient l'État affecté.

Cet exemple permet de constater que la Convention amendée renforce à la fois l'établissement de la compétence juridictionnelle, l'obligation d'extrader ou de poursuivre, et les mécanismes de coopération relatifs à l'entraide judiciaire, que les États soient nucléaires ou non. En l'absence de dispositions pénales et de poursuites judiciaires envers les auteurs présumés, l'État concerné peut être considéré comme leur offrant un refuge.

c. Nouveau « noyau dur » du régime de protection physique

L'amendement n'établit pas d'obligations spécifiques de protection physique pour les matières nucléaires et les installations nucléaires. Au contraire, le détail des conditions est laissé à la discrétion des États, dont beaucoup s'appuient actuellement (ou cherchent à s'appuyer) sur la dernière révision des Recommandations, INFCIRC/225/Revision 5⁸⁶. Un État partie à la CPPMN qui envisage de ratifier et appliquer l'amendement doit chercher à bien comprendre dans quelle mesure il devra satisfaire le nouveau « noyau dur » d'obligations consistant à « élaborer[r], met[tre] en œuvre et maint[enir] un système approprié de protection physique des matières et installations nucléaires sous sa juridiction »⁸⁷. À cet égard, il doit prendre en compte les obligations générales liées à la protection physique et les principes correspondants, c'est-à-dire les 12 principes fondamentaux mentionnés précédemment.

Conformément à l'amendement de la CPPMN et au document INFCIRC/225, un État doit déterminer, entre autres, le cadre législatif et réglementaire nécessaire, l'autorité chargée de sa mise en œuvre et les autres mesures administratives qui doivent être prises en application des alinéas 2 a) à c) du nouvel article 2A de la Convention amendée⁸⁸. À cet égard, toutes les dispositions de la Convention amendée relatives au « noyau dur » d'obligations s'appliquent également à tous les États parties. Un État partie à la CPPMN ne disposant pas de matières nucléaires ni d'installations nucléaires (et ne prévoyant pas de se doter d'un tel programme) qui envisagerait de ratifier et appliquer l'amendement devrait ainsi saisir plus clairement dans quelle mesure il satisfait au nouveau « noyau dur » d'obligations. Il

86. INFCIRC/225/Revision 5, *supra* note 21.

87. Voir l'amendement aux paragraphes 2 et 3 de l'article 2 et au paragraphe 1 de l'article 2A.

88. À cet égard, il est intéressant de noter que la Belgique, lors de sa ratification de l'amendement le 22 janvier 2013, a déclaré qu'elle « ... interprète les principes fondamentaux ... repris à l'article 2A paragraphe 3 comme des lignes directrices que l'État partie doit appliquer lorsqu'il exécute les obligations des paragraphes 1 et 2 de l'article 2A. En conséquence, le Royaume de Belgique estime que les principes fondamentaux ... ne constituent pas, en soi, des obligations juridiques ».

est clair qu'un tel État doit également réfléchir à l'exécution des dispositions de l'amendement prévoyant l'établissement d'infractions en droit pénal ainsi que la coopération internationale, telle que l'entraide judiciaire. En outre, bien qu'il s'agisse d'un élément distinct de l'amendement, à la lumière de la résolution 1540 (2004) du CSNU précitée, un État peut également vouloir prendre en considération le besoin d'établir des contrôles appropriés aux frontières afin de détecter, dissuader, prévenir et combattre le trafic illicite et la contrebande de matières nucléaires (et d'autres objets). Il peut aussi vouloir envisager de devenir partie à l'amendement pour avoir l'opportunité de réévaluer et renforcer son actuel cadre législatif et réglementaire en matière de sécurité nucléaire en général.

d. La pénalisation

L'obligation que prévoit l'amendement d'ériger certains actes en infractions pénales devrait être déjà familière à tous les États parties à la CPPMN qui en ont déjà mis en œuvre les dispositions de pénalisation. Comme précédemment mentionné, l'amendement se contente d'ajouter quelques nouvelles infractions et d'en modifier certaines. Toutefois, les rédacteurs de textes législatifs demeurent confrontés à certaines questions fondamentales telles que la nécessité d'assurer la synergie entre la législation pénale et la législation nucléaire de l'État. La mise en œuvre des dispositions de l'amendement créant ou étendant des infractions a impliqué, pour certains États parties à la CPPMN, de mettre au point une législation totalement nouvelle, tandis que d'autres ont pu se contenter d'apporter quelques ajustements à leur législation en vigueur. Dans ces derniers cas, les actes spécifiques prévus par l'amendement ne sont certes pas toujours rédigés de manière aussi précise, mais ils sont déjà érigés en infractions, donc considérés comme illégaux par les juridictions du pays. Dans ce contexte, bien qu'il soit souhaitable d'uniformiser la législation nationale par rapport à la terminologie des actes qu'emploie l'amendement, il peut ne pas être nécessaire en soi de reprendre la formulation au mot près. L'essentiel, pour la coopération internationale en matière pénale, est plutôt d'ériger en infraction la totalité des actes couverts par l'amendement, c'est-à-dire de s'assurer que les éléments constitutifs de l'infraction sont couverts même si les infractions prévues par le droit national sont, par exemple, plus larges parce qu'elles imposent des conditions plus sévères. Toutefois, la cohérence rédactionnelle peut aider à éviter des problèmes pouvant surgir des exigences doubles en matière de coopération judiciaire internationale, facilitant ainsi les demandes d'entraide et d'extradition⁸⁹.

89. Outre l'action législative consistant à ériger les actes spécifiques en infraction, y compris à leur associer une sanction, la pénalisation inclut généralement toutes les mesures visant à assurer l'efficacité du dispositif pénal : dispositions d'application de la procédure pénale et mesures législatives et administratives visant à améliorer la coopération internationale au regard de l'entraide judiciaire, l'extradition et d'autres formes de coopération. Toutefois, comme mentionné précédemment, l'amendement ne modifie pas les dispositions de la CPPMN sur la compétence juridictionnelle (article 8), la détention (article 9), les poursuites/l'extradition (articles 11 et 12), le traitement équitable (article 12) et l'entraide judiciaire (article 13). Il peut cependant être nécessaire de s'assurer que ces aspects s'appliquent également aux infractions nouvelles et élargies, par exemple faire en sorte que les questions de procédure, telles que l'extradition, soient bien prévues par le code de procédure pénale à l'égard de la nouvelle infraction de sabotage. En ce qui concerne la forme législative évoquée ci-dessus, ces questions relèvent de la politique et de la pratique juridique nationale. Il peut néanmoins être d'une grande aide d'harmoniser les législations nationales et les procédures correspondantes dans ces domaines pour prévenir ou résoudre les questions difficiles telles que le principe *non bis in idem* (interdiction d'être jugé deux fois pour les mêmes faits) et l'extradition des auteurs présumés.

4. De multiples traités sur la sécurité nucléaire : l'approche d'ensemble et quelques questions relatives à la mise en œuvre

Les États parties à la CPPMN qui envisagent de ratifier l'amendement doivent comprendre l'effet des autres instruments pertinents qui constituent le cadre universel de lutte contre le terrorisme, tels que la Convention sur le terrorisme nucléaire et la Convention sur les attentats à l'explosif. Étant donné la multitude d'instruments juridiques internationaux dans le domaine pénal, la question de l'apport supplémentaire de l'amendement peut légitimement se poser. En réalité, il peut sembler à première vue y avoir un certain nombre de chevauchements, de doubles emplois et d'incohérences entre les dispositions pénales de ces instruments. Toutefois, si l'obligation de pénalisation peut faire se recouvrir les champs d'application respectifs en ce qu'elle concerne généralement des infractions identiques ou connexes, ces chevauchements n'empêchent pas les instruments de coexister au niveau international, pas plus qu'ils ne constituent un obstacle à leur mise en œuvre au niveau national ; en outre, ils sont absents des dispositions relatives à la protection physique.

Certains États parties à la CPPMN ont choisi d'appliquer les instruments de manière à satisfaire les obligations conventionnelles de façon simultanée et coordonnée. Ils sont ainsi devenus simultanément parties à ces instruments, y compris à l'amendement, suivant une approche « d'ensemble »⁹⁰. Plutôt que de considérer que ces instruments créent des infractions se recoupant inutilement, ils les considèrent comme complémentaires. L'approche d'ensemble implique toutefois d'être attentif au stade de la mise en œuvre⁹¹, par exemple en ce qui concerne la distinction entre les différents types de peines dont doivent être assorties des infractions particulières⁹².

90. Des exemples d'États (dotés d'un programme nucléaire) ayant, le même jour, simultanément rejoint l'amendement et la Convention sur le terrorisme nucléaire, sont la République de Corée (le 29 mai 2014) et la Suisse (le 15 octobre 2008). D'autres États (dotés de programmes nucléaires) devenus parties aux deux instruments de manière très rapprochée sont le Canada (partie à l'amendement le 3 décembre 2013 et à la CTN le 21 novembre 2013) et la Roumanie (partie à l'amendement le 6 février 2007 et à la CTN le 24 janvier 2007). D'autres États non nucléaires devenus parties aux deux instruments de manière rapprochée sont Antigua-et-Barbuda (partie à l'amendement le 17 décembre 2009 et à la CTN le 1^{er} décembre 2009) ; l'Autriche (partie à l'amendement le 18 septembre 2006 et à la CTN le 14 septembre 2006) ; Djibouti (partie à l'amendement le 22 avril 2014 et à la CTN le 25 avril 2014) ; et la Jamaïque (partie à l'amendement le 10 janvier 2014 et à la CTN le 27 décembre 2013).

91. Si l'on considère l'exemple de l'amendement à la CPPMN et la CTN, ces deux instruments peuvent être considérés, dans une perspective quelque peu réductrice, comme concernant la répression et la pénalisation des infractions liées aux matières nucléaires et aux installations nucléaires. Ils présentent toutefois, comme on pourrait s'y attendre, des différences substantielles et fondamentales. Par exemple, l'amendement, contrairement à la CTN, vise à maintenir à l'échelle mondiale une protection physique efficace et la coopération entre États parties à ces fins. Toutefois, en ce qui concerne les dispositions sur la pénalisation, l'amendement concerne les « matières nucléaires » et les « installations nucléaires » employées à des fins pacifiques uniquement, tandis que la CTN couvre les « matières radioactives » en général, ce qui inclurait, par exemple, les sources radioactives et les matières nucléaires. La CTN couvre également les « engins », entendus comme tout dispositif explosif nucléaire et tout engin à dispersion de matières radioactives ou tout engin émettant des rayonnements (ce qui peut inclure les « bombes sales »).

92. Dans ce contexte, il faut prêter une attention particulière à la condition d'intention « spécifique » (d'entraîner la mort d'une personne, de lui causer des dommages corporels graves ou de causer des dégâts) que pose la Convention sur le terrorisme nucléaire à

PARTIE E. Avantages potentiels de l'amendement

En octobre 2012, le Secrétariat de l'AIEA, par l'intermédiaire d'OLA et de NSNS, a consulté le Groupe consultatif sur la sécurité nucléaire (AdSec) lors de sa 23^e réunion afin d'obtenir son avis pour aider à identifier les principaux avantages de l'adhésion à l'amendement, en vue d'accélérer le processus de ratification⁹³. Les membres d'AdSec ont longuement discuté avant d'identifier un certain nombre de points clés auxquels se rattachaient des avantages. AdSec a considéré que ces avantages identifiés pouvaient être utilisés lorsque les États membres de l'AIEA qui n'ont pas encore ratifié l'amendement entretiennent des contacts avec OLA. Ces messages clés ont fait l'objet de développements par OLA au cours de l'Atelier régional visant à faciliter la ratification et la mise en œuvre de l'amendement de 2005 à la Convention sur la protection physique des matières nucléaires, organisé du 1^{er} au 3 avril 2013 à Beijing, Chine.

1. L'amendement renforce la sécurité nucléaire nationale, régionale et mondiale

Le message clé d'AdSec est ici le suivant : l'amendement de la CPPMN augmente aussi bien votre niveau de sécurité nucléaire que celui de vos voisins.

Dans ce contexte, AdSec considère que « l'Amendement de 2005 énonce les principes fondamentaux de la sécurité nucléaire et fournit la base des orientations actuelles de sécurité nucléaire, par exemple INFCIRC/225/Revision 5, et fournit les orientations de sécurité nucléaire acceptées au niveau mondial ».

Qui plus est, l'amendement renforce la sécurité nationale en consolidant le cadre international contre le terrorisme nucléaire et en sécurisant les matières nucléaires d'une manière qui réduit considérablement la probabilité d'actes malveillants. Il constitue une base pour la coopération internationale et régionale, par exemple dans les cas de sabotage de matières nucléaires et d'installations nucléaires, ou de vol, de vol qualifié ou de toute autre obtention illicite de matières nucléaires, ou de menace vraisemblable d'un tel acte. Par ailleurs, l'amendement stimule la coopération internationale et régionale entre les États parties, l'AIEA et les autres organisations intergouvernementales pertinentes, par exemple en fournissant une base à l'obtention d'orientations sur la conception, l'entretien et l'amélioration d'un système national de protection physique des matières nucléaires employées à des

l'égard, par exemple, de la possession ou de l'utilisation illégale de matières radioactives, cette intention spécifique s'ajoutant à l'intention délictueuse générale. Voir les alinéas 1 (a) et (b) de l'article 2. La CPPMN et l'amendement ne requièrent pas une telle intention « spécifique », se contentant d'exiger que l'acte de possession ou d'utilisation illégale « entraîn[e] ou p[uisse] entraîner » la mort, des blessures graves pour autrui ou des dommages, etc. : voir l'alinéa 1 (a) de l'article 7. Les États parties aux deux instruments devront donc adopter ces dispositions dans leur législation nationale pour assurer une totale conformité avec l'ensemble de leurs obligations conventionnelles. En ce qui concerne l'utilisation des matières radioactives, la Convention sur le terrorisme nucléaire prévoit également une intention spécifique « de contraindre une personne physique ou morale, une organisation internationale ou un gouvernement à accomplir un acte ou à s'en abstenir ». Voir le sous-alinéa 1 (b) (iii) de l'article 2. Ce type d'intention peut être considéré comme l'élément qui distingue les infractions « terroristes » des autres infractions. L'exigence d'une intention spécifique peut également être trouvée dans la Convention sur les attentats à l'explosif. Les instruments SUA (répression d'actes illicites) pertinents de l'OMI et de l'OACI ne requièrent pas une telle intention spécifique.

93. AdSec a été créé par le Directeur général de l'AIEA en janvier 2002 pour conseiller ce dernier sur les activités de l'Agence relatives à la prévention, la détection et la réponse aux actes terroristes ou autres actes malveillants impliquant des matières nucléaires et autres matières radioactives et des installations nucléaires.

fins pacifiques en cours d'utilisation, de stockage et de transport et des installations nucléaires employées à des fins pacifiques. Ces considérations font de l'amendement un instrument juridique essentiel à la sécurité nucléaire.

2. L'amendement fournit une base légale suffisante pour établir la compétence, accorder l'extradition et faciliter l'entraide judiciaire à l'égard des infractions nouvelles ou étendues.

La Convention amendée fournit le fondement permettant d'assurer que les personnes impliquées dans des actes terroristes ou d'autres actes criminels sont assignées en justice et ne trouvent pas de refuge. L'assistance d'autres pays est souvent requise pour assurer l'efficacité des enquêtes, des poursuites et des condamnations vis-à-vis de telles personnes.

Bien qu'aucune des dispositions existantes de la CPPMN sur l'entraide judiciaire ne soit modifiée par l'amendement, une telle assistance est applicable aux infractions nouvelles ou étendues de la Convention amendée, en particulier la contrebande ou le sabotage. La Convention amendée fournit donc un fondement permettant aux États parties de s'accorder mutuellement l'entraide judiciaire la plus large possible, ce qui ne serait peut-être pas le cas sans cela. Enfin, en application de la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité de l'ONU, les États sont tenus de s'accorder une entraide judiciaire lors de procédures pénales en ce qui concerne, par exemple, l'appui aux actes terroristes (quel que soit leur statut de participation à un traité)⁹⁴.

3. L'amendement de la CPPMN facilite l'instauration d'une plus grande confiance

Le message clé d'AdSec à cet égard est le suivant : l'amendement complète les efforts de la communauté internationale. L'amendement constitue donc une opportunité pour continuer à instaurer la confiance puisqu'il s'agit d'un engagement juridiquement contraignant envers la protection physique des matières nucléaires et des installations nucléaires et la lutte contre les infractions connexes.

La protection physique est essentielle pour pouvoir bénéficier des avantages qu'offrent les matières nucléaires dans les applications industrielles, agricoles, médicales, énergétiques, et dans de nombreux autres domaines. Comme l'a relevé AdSec :

Avec l'importance croissante de l'examen par les pairs des régimes de sécurité nucléaire des États, il est important de reconnaître l'importance du document INFCIRC/225/Revision 5 en tant que référence à l'aune de laquelle de telles missions exerceront leur jugement. À cet égard, l'amendement de la CPPMN peut être considéré comme renforçant l'engagement envers les prescriptions recommandées par le document INFCIRC/225/Révision 5.

4. Être un bon citoyen

Le message clé que délivre AdSec à cet égard est le suivant : que vous disposiez ou non d'installations nucléaires, ce que vous faites a un impact sur la sécurité de vos voisins et ce que font vos voisins a un impact sur votre propre sécurité nucléaire. Dans ce contexte, AdSec considère que « la sécurité de l'un équivaut à la sécurité de

94. La résolution 1373 (2001) énonce que tous les États doivent « [s]e prêter mutuellement la plus grande assistance lors des enquêtes criminelles et autres procédures portant sur le financement d'actes de terrorisme ou l'appui dont ces actes ont bénéficié, y compris l'assistance en vue de l'obtention des éléments de preuve qui seraient en leur possession et qui seraient nécessaires à la procédure » (Alinéa 2 (f)).

tous, car le sabotage d'une installation nucléaire ou le vol de matières nucléaires à un endroit pourrait avoir des conséquences à n'importe quel autre endroit ».

En outre, n'oublions pas que la ratification de l'amendement constitue une réponse visible, par les États devenant parties, aux appels de divers forums tels que la Conférence générale de l'AIEA. L'adhésion au traité permet également de satisfaire l'obligation correspondante prévue par la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité de l'ONU⁹⁵.

Le message clé d'AdSec consiste également à plaider que « l'amendement encourage la cohérence et la transparence des pratiques de sécurité du secteur nucléaire qui sont reconnues à l'échelle internationale ». Dans ce contexte, AdSec considère que « l'amendement de 2005 complète la Convention sur le terrorisme nucléaire, en comportant des principes spécifiques importants pour la défense en profondeur, y compris la pénalisation, la confidentialité, la menace intérieure ».

5. L'amendement permet aux États parties de recevoir des renseignements sur les législations et réglementations d'application des autres États parties

Les États parties peuvent mieux comprendre la manière dont la Convention amendée est appliquée au niveau national grâce aux renseignements communiqués sur les lois et règlements visant à la mettre en œuvre au sein des autres parties contractantes⁹⁶. Pour faciliter cet échange d'informations, NSNS a créé le Portail d'information sur la sécurité nucléaire (NUSEC), accessible en ligne et protégé par mot de passe. En outre, bien que les propositions récentes visant à améliorer la transparence en matière de sécurité nucléaire n'aient pas eu pour seul objectif de faciliter l'entrée en vigueur de l'amendement, elles auront sans doute un effet positif sur l'échange d'informations relatives à sa mise en œuvre⁹⁷.

CONCLUSION

En conclusion, l'amendement constitue une étape importante dans les efforts internationaux visant à améliorer la protection physique des matières et installations nucléaires.

Selon le Directeur général de l'AIEA Yukiya Amano, l'entrée en vigueur de l'amendement est « la plus importante étape que peut prendre la communauté

95. *Ibid.* alinéa 3 (d), « [d]emande à tous les États : [d]e devenir dès que possible parties aux conventions et protocoles internationaux relatifs au terrorisme ... ».

96. Il faut ici noter que, conformément au paragraphe premier de l'article 14 de la CPPMN, chaque État partie a déjà l'obligation d'informer le dépositaire (c'est-à-dire l'AIEA) des lois et règlements qui donnent effet à la Convention.

97. En particulier, la Déclaration ministérielle « [e]ncourag[e] l'AIEA, en consultation avec les États membres, à examiner les possibilités de promouvoir davantage l'échange volontaire d'informations relatives à la mise en œuvre des instruments juridiques s'appliquant à la sécurité nucléaire ». Déclaration ministérielle, *supra* note 1, p. 3, paragraphe 1. À cet égard, rappelons que, préalablement à la tenue du Sommet sur la sécurité nucléaire à La Haye, les Pays-Bas ont soumis, en application de l'article 14.1, un rapport de sept pages (en date du 19 juin 2013) sur leur législation, réglementation et politiques internes donnant effet à la CPPMN telle que révisée. Les Pays-Bas souhaitent ainsi renforcer et encourager la transparence entre États et fournir certaines assurances à la communauté internationale.

internationale pour renforcer la sécurité nucléaire au niveau mondial »⁹⁸. La Convention amendée aura un impact majeur en réduisant la vulnérabilité des États parties au terrorisme et aux autres actes criminels. Elle aide à établir au niveau mondial un seuil minimum d'exigences pour la protection physique des matières et installations nucléaires. Elle prévoit la pénalisation de nouveaux actes spécifiques, plus étendus. Elle prévoit également l'échange de renseignements sur les attaques réelles ou potentielles visant des matières nucléaires et des installations nucléaires, ainsi qu'une assistance au cas où de telles attaques surviendraient.

Bien que le rythme des ratifications se soit accéléré depuis 2009, l'entrée en vigueur de l'amendement demeure un élément inachevé, qui occupe une place capitale dans les efforts internationaux visant à s'assurer que des matières nucléaires ne tombent pas entre les mains de terroristes ou d'autres criminels. Le fait que l'amendement ne soit pas encore entré en vigueur n'est pas attribuable à un facteur unique. Il est au contraire possible de noter un grand nombre d'observations et d'enjeux, qui doivent tous être pris en compte. Il est clair que le nombre élevé de parties contractantes à la CPPMN qui conditionne l'entrée en vigueur de l'amendement ainsi que le défaut de ratification par plusieurs États importants constituent des facteurs défavorables. Toutefois, d'autres considérations ont été identifiées, par exemple la complexité des processus législatifs nationaux, qui s'avèrent souvent longs et impliquent un grand nombre de parties prenantes. Il est significatif que certains États parties de la CPPMN ne prennent pas l'entière mesure de l'enjeu qui s'attache à l'amendement en comparaison avec d'autres traités, tels que la Convention sur le terrorisme nucléaire : c'est par exemple le cas des pays ne disposant pas de matières ou installations nucléaires. Il existe toutefois, pour ces États membres comme pour tous les autres, un certain nombre d'avantages liés à la ratification de l'amendement, y compris ceux qui relèvent des dispositions en matière de pénalisation et de coopération internationale.

La Convention amendée constitue bel et bien un élément nouveau. Son entrée en vigueur est un objectif atteignable à court terme que l'AIEA continue à poursuivre, en particulier par le biais de l'assistance technique et juridique qu'elle fournit en continu depuis l'adoption de l'amendement. Cette assistance a également été offerte depuis fin 2011, de manière plus systématique et plus ciblée, par le biais de la mise en œuvre du Plan d'action interne du Secrétariat de l'AIEA visant à faciliter l'adhésion à l'amendement et sa mise en œuvre.

Au fur et à mesure que se rapproche l'entrée en vigueur de l'amendement, attendue au cours de l'année 2015, il est essentiel que tous les États parties s'assurent d'avoir mis en place les mesures législatives, réglementaires et administratives requises. Pour les assister dans cet effort, l'AIEA continue à mettre une assistance juridique et technique à disposition des États qui en font la demande.

98. Communiqué de presse de l'AIEA (2014), « Securing Nuclear Materials – The Way Forward: IAEA Director General Encourages States to Improve Nuclear Security » (« Faire progresser la sécurité des matières nucléaires : le Directeur général de l'AIEA encourage les États à améliorer la sécurité nucléaire »), consultable en anglais à l'adresse : www.iaea.org/newscenter/news/2014/cppnm.html.

La situation juridique de l'énergie nucléaire en Allemagne

*Prof. Dr. Thomas Mann**

I. Introduction

Au cours des quinze dernières années, le positionnement des forces politiques allemandes vis-à-vis de l'industrie nucléaire a davantage été caractérisé par des retournements que par la constance, ce qui a entraîné des modifications importantes de la législation applicable en la matière. Si un certain nombre des changements constatés étaient prévisibles, d'autres, qui ont été motivés par des facteurs externes, ont été plus surprenants.

La décision, vraisemblablement définitive¹, d'une sortie progressive de l'utilisation civile de l'énergie nucléaire en l'Allemagne d'ici au 31 décembre 2022² soulève une série d'interrogations du point de vue juridique. Plus particulièrement, se pose la question de la constitutionnalité de la procédure suivie pour atteindre le but fixé. Par ailleurs, les conventions conclues avec l'industrie nucléaire avant que la décision finale d'une sortie progressive n'eût été prise ainsi que les changements d'orientation à intervalles rapprochés font l'objet de débats jurisprudentiels. Enfin, la question toujours en suspens du stockage définitif et le débat ravivé concernant les sources de financement du démantèlement des centrales nucléaires donnent encore lieu à une certaine insécurité juridique. Cet article se propose de présenter la situation initiale et les problèmes que pose la sortie progressive de l'utilisation de l'énergie nucléaire. Après avoir été replacés dans leur contexte juridique, ces problèmes seront examinés du point de vue du droit nucléaire, puis mis en relation avec le bouleversement actuel de la politique énergétique de l'Allemagne.

* Le professeur Dr. Thomas Mann dirige l'Institut de droit public et occupe la chaire de droit administratif de l'université Georg-August à Göttingen (Allemagne). Ses travaux portent notamment sur le droit de l'énergie, qui inclut le droit nucléaire. L'auteur tient à souligner le travail de recherche de M. Ramon Sieven, qui a contribué à la préparation de cet article.

1. Après que le dernier gouvernement conservateur-libéral CDU/CSU et FDP est revenu sur son soutien à l'énergie nucléaire, un changement de cap en matière de politique nucléaire est, même en cas d'un nouveau changement de gouvernement, très peu probable. Une telle orientation ne serait pas majoritaire au sein de la population, à moins que les autres sources d'énergie ne soient sujettes à des ruptures d'approvisionnement.
2. Conformément à l'article 7(1)(a)(6) *Atomgesetz* (AtG) (Loi sur l'énergie nucléaire), les réacteurs Isar 2, Emsland et Neckarwestheim 2 seront les dernières centrales nucléaires mises hors service.

II. L'évolution juridique jusqu'à la « sortie du nucléaire » en 2011

D'emblée, l'utilisation de l'énergie nucléaire en Allemagne à des fins civiles a été largement favorisée pour des raisons inhérentes à la politique industrielle³, bien que la production d'énergie nucléaire se fût initialement heurtée, en raison de ses coûts élevés, à une résistance au sein du secteur de l'énergie⁴. Le passage à l'énergie nucléaire a été rendu possible uniquement grâce à des subventions massives de l'État et à l'instauration d'un plafond de responsabilité pour les producteurs d'énergie⁵. Ces dissonances initiales montrent bien que l'utilisation de l'énergie nucléaire a toujours suscité un intérêt politique bien supérieur à l'utilisation d'autres sources d'énergie⁶. Il n'y a donc rien d'étonnant à ce que les convictions divergentes des différents camps politiques au pouvoir en matière de politique énergétique aient constitué le motif déterminant des revirements de la stratégie nucléaire de ces quinze dernières années.

A. La première décision de sortie progressive du nucléaire en 2000 et la prolongation de la durée d'exploitation en 2010

En 2000, après plusieurs décennies de financement public de l'énergie nucléaire⁷, le gouvernement fédéral de coalition SPD-Les Verts est convenu avec les entreprises concernées du secteur de l'énergie d'une sortie progressive du nucléaire, dans le cadre du « Consensus nucléaire I »⁸. La mise en œuvre de cette sortie a été codifiée par la Loi sur l'abandon du nucléaire⁹ de 2002. Les principales dispositions des amendements apportés à la Loi sur l'énergie nucléaire étaient, d'une part, l'interdiction de construire de nouvelles centrales nucléaires et, d'autre part, la limitation des volumes résiduels d'électricité des 20 centrales existantes à

-
3. Di Fabio, U. (1999), *Der Ausstieg aus dem wirtschaftlichen Nutzen der Kernenergie* (L'abandon de l'utilisation économique de l'énergie nucléaire), Carl Heymanns Verlag, Cologne, p. 1 ; Hellfahrt, D. (2003), « Rechtsfragen des Atomausstiegs » (Questions juridiques posées par la sortie progressive du nucléaire), *Europäische Hochschulschriften*, Frankfurt am Main, p. 1 et s. ; Radkau, J. (1983), *Aufstieg und Krise der deutschen Atomwirtschaft* (Montée et crise de l'industrie nucléaire en Allemagne), Rowohlt Verlag, Reinbek bei Hamburg, p. 18 ; Becker, P. (2011), « Das Ende der Atomverstromung – Zu den Empfehlungen der Ethik-Kommission, zur 13. Atomgesetznovelle » (La fin de l'énergie nucléaire – Des recommandations du Comité d'éthique concernant la 13^{ème} modification de la Loi sur l'énergie nucléaire), *Zeitschrift für neues Energierecht* (ZNER), Vol. 15, Ponte Press Verlag, Bochum, p. 742.
 4. Cf. Radkau, J. (1983), *supra* note 3, p. 116 et s. ; Becker, P. (2011), *Aufstieg und Krise der deutschen Stromkonzerne* (Montée et crise des entreprises d'électricité en Allemagne), Ponte Press, Bochum, p. 202 et s.
 5. Becker, P. (2011), *supra* note 3, p. 742 ; Radkau, J. (1983), *supra* note 3, p. 18 et s.
 6. Il convient toutefois de noter que la promotion du charbon dans le cadre du « Contrat du siècle » et la production d'énergie à partir de sources renouvelables en application de la Loi sur les énergies renouvelables ont été largement motivées par la politique énergétique de l'État.
 7. La promotion de l'énergie nucléaire était initialement placée en tête des objectifs dans l'article 1 de la Loi sur l'énergie nucléaire du 23 décembre 1959, *Bundesgesetzblatt* (BGBl) (Journal officiel de la République) 1959 I p. 814, mais cette disposition a été supprimée en 2002 ; voir également Becker, P. (2011), *supra* note 3, p. 742.
 8. Convention entre le gouvernement fédéral et les entreprises d'approvisionnement en énergie du 14 juin 2000, consultable (en allemand) sur le site : www.bmub.bund.de/service/publikationen/downloads/details/artikel/vereinbarung-zwischen-der-bundesregierung-und-den-energieversorgungsunternehmen-vom-14-juni-2000/.
 9. Loi sur la sortie progressive ordonnée de l'utilisation de l'énergie nucléaire pour la production industrielle d'énergie du 22 avril 2002, BGBl I, p. 1351.

2 623 TWh¹⁰. Ces volumes résiduels d'électricité ont initialement été définis individuellement pour chaque centrale nucléaire. Il a néanmoins été permis de les transférer pour encourager le démantèlement anticipé de certaines centrales¹¹. Dans le cadre de ces dispositions, la mise hors service de la dernière centrale nucléaire était prévue en 2021¹².

Arrivé entre-temps au pouvoir, le gouvernement de coalition conservateur-libéral a, dans le « Concept énergétique 2050 » présenté en septembre 2010, qualifié l'énergie nucléaire de « technologie relais » permettant de façon transitoire de réduire les émissions de CO₂ jusqu'à ce que les énergies renouvelables puissent fournir la majorité de la production d'énergie du pays¹³. De ce fait, les volumes résiduels d'électricité des centrales nucléaires ont été augmentés dans le cadre de la 11^e modification de la Loi sur l'énergie nucléaire, dans une mesure qui devait prolonger de 12 ans en moyenne la durée d'exploitation des centrales nucléaires¹⁴. Cette modification, connue sous le nom de Consensus nucléaire II¹⁵, a été de nouveau précédée de négociations avec l'industrie nucléaire. Dans un document de travail (la « Convention relative au fonds de développement »), le secteur de l'énergie et le gouvernement fédéral sont convenus d'affecter au « Fonds pour l'énergie et le climat » une partie des recettes supplémentaires réalisées sur la base du prolongement de la durée d'exploitation¹⁶. En outre, le gouvernement fédéral a instauré une taxe sur les combustibles nucléaires¹⁷, malgré l'absence d'accord final entre les parties sur

-
10. Cf. Annexe 1 de la Convention entre le gouvernement fédéral et les entreprises d'approvisionnement en énergie du 14 juin 2000, *supra* note 8 ; Schneehain, A.W. (2005), *Der Atomausstieg* (La sortie progressive du nucléaire), Cuviller Verlag, Göttingen, p. 27 ; Fillbrandt, M. et M. Paul dans Danner, W. et C. Theobald (2012), *Energierrecht* (Législation en matière d'énergie), C. H. Beck Verlag, Munich, vol. 2, Remarque préliminaire B1, Législation en matière d'énergie V, point 25.
 11. De Witt, S. (2012), « Ist der Atomausstieg 2011 mit Art. 14 GG vereinbar? » (La décision de sortie progressive du nucléaire de 2011 est-elle compatible avec l'article 14 de la Loi fondamentale ?), *Umwelt und Planungsrecht* (UPR), Verlagsgruppe Hüthig Jehle Rehm, Munich, p. 281. Pour examiner en détail si les volumes résiduels d'électricité des nouvelles centrales peuvent être transmis aux anciennes centrales afin de prolonger leur durée d'exploitation, voir Mann, T. (2009), *Rechtsfragen der Elektrizitätsmengenübertragung nach § 7 Abp. 1b Satz 2 Atomgesetz* (Questions juridiques concernant la transmission des volumes d'électricité conformément à l'article 7(1b) phrase 2 de la Loi sur l'énergie nucléaire), Nomos-Verlag, Baden-Baden, p. 17 et s.
 12. Pour plus de précisions, cf. Kloepfer, M. et Bruch, D. (2011), « Die Laufzeitverlängerung im Atomrecht zwischen Gesetz und Vertrag » (Les prolongations de durée d'opération en vertu de la Loi sur l'énergie nucléaire – entre la loi et le contrat), *Juristenzeitung* (JZ), vol. 66, Mohr Siebeck Verlag, Tübingen, p. 377.
 13. Gouvernement fédéral (2010), Concept énergétique pour un approvisionnement en énergie écologique, fiable et abordable, www.bundesregierung.de/ContentArchiv/DE/Archiv17/_Anlagen/2012/02/energiekonzept-final.pdf, p. 18 ; cf. également Fillbrandt, M. et M. Paul (2012), *supra* note 10, point 11.
 14. Onzième loi de modification du 8 décembre 2010, BGBl 2010, partie I, p. 1814 ; *Bundestags-Drucksache* (BT-Drp.) (document du Bundestag) 17/3051, p. 1 ; Concept énergétique pour un approvisionnement en énergie écologique, fiable et abordable (2010), *supra* note 13, p. 18.
 15. Accord sur le Fonds de développement entre la République fédérale d'Allemagne et les sociétés exploitantes de centrales nucléaires ainsi que leurs sociétés mères en Allemagne, en date du 6 septembre 2010.
 16. Le Fonds a été instauré par la Loi relative à la mise en place d'un « Fonds pour l'énergie et le climat » du 8 décembre 2010 (BGBl 2010 I, p. 1807), modifiée ensuite par l'article premier de la Loi du 29 juillet 2011 (BGBl 2011 I, p. 1702).
 17. Loi du 8 décembre 2010 relative à l'impôt sur les combustibles nucléaires (BGBl 2010 I, p. 1804).

ce sujet¹⁸. La 12^e modification de la Loi sur l'énergie nucléaire¹⁹ a également introduit un renforcement des normes de sûreté pour les centrales nucléaires en service, compte tenu de leur durée d'exploitation²⁰.

B. La question juridique de la « législation consensuelle »

Tant lors du « premier » abandon du nucléaire sous le gouvernement social-démocrate-vert en 2000 que lors du prolongement de la durée d'exploitation sous le gouvernement conservateur-libéral en 2010, des négociations sont d'abord intervenues entre le gouvernement fédéral et le secteur de l'énergie. Ce n'est qu'après que des accords eurent été conclus que le *Bundestag* (chambre basse du Parlement allemand) est entré en jeu et a donné force de loi au contenu de ces accords par l'adoption de lois ordinaires. D'un point de vue juridique, se pose la question de savoir pourquoi les gouvernements fédéraux respectifs ont recherché un consensus préalable avec le secteur de l'énergie et si une telle forme de « législation consensuelle » est conforme aux principes de l'État de droit.

Il convient d'apporter des réponses différentes selon les événements. En 2000, la part des quatre plus importants fournisseurs d'énergie dans la production d'électricité en Allemagne était encore supérieure à 80 %, et il aurait été impossible de développer un concept énergétique durable sans leur coopération. Sans consensus, la sortie progressive du nucléaire envisagée aurait été accompagnée de toute une série de plaintes, ce que le gouvernement fédéral voulait éviter. Par ailleurs, la société allemande était profondément divisée quant à l'utilisation de l'énergie nucléaire, tant et si bien qu'une solution consensuelle a pu contribuer à ne pas approfondir encore davantage le fossé. Le deuxième consensus nucléaire en 2010 reflétait, en revanche, une orientation essentiellement positive pour les fournisseurs d'énergie, puisqu'il prévoyait une extension de la durée d'exploitation des centrales encore actives, qui générerait des revenus supplémentaires. Ces centrales étaient par ailleurs déjà amorties au plan comptable, et ce en dépit du fait que le gouvernement fédéral avait prévu de prélever une partie des revenus pour le développement des énergies renouvelables. Finalement, le Consensus nucléaire II était essentiellement une monnaie d'échange contre la prolongation de la durée d'exploitation.

Compte tenu des principes démocratiques (art. 20(1) et (2) de la Loi fondamentale) et de séparation des pouvoirs (art. 20(2) phrase 2 de la Loi fondamentale), on peut nourrir des doutes quant à la compatibilité de cette procédure avec les principes de l'État de droit. Selon le principe démocratique, pour que le pouvoir étatique soit réputé émaner du peuple, ce dernier doit pouvoir décider d'une ligne politique déterminée en usant de son droit de vote. Pour pouvoir préserver efficacement ce droit, les discours et discussions libres au sein du Parlement doivent indiquer clairement au public qui est responsable de la décision

18. Cf. les dispositions du paragraphe 2 de la Loi sur le Fonds de développement qui prévoit la réduction des subventions si un impôt sur les combustibles nucléaires ou une taxe similaire est prélevé et dépasse le montant annuel de 2,3 milliards EUR.

19. 12^{ème} Loi de modification du 8 décembre 2010, BGBl 2010 I, p. 1818.

20. Pour des informations très instructives concernant l'efficacité de ces directives en comparaison avec les besoins en réalité bien plus élevés en termes de sûreté et le risque associé plus particulièrement aux anciennes centrales nucléaires, cf. Renneberg, W. (2011), « Laufzeitverlängerung und nukleare Sicherheit – zum rechtlichen und technischen Zusammenhang von 11. und 12. AtG Novelle » (Extension de la durée d'exploitation et sûreté nucléaire – dans le contexte juridique et technique des 11^{ème} et 12^{ème} modifications de la Loi sur l'énergie nucléaire), ZNER, vol. 15, Ponte Press Verlag, Bochum, p. 106 et s.

politique. En outre, chaque citoyen doit se voir accorder la même opportunité d'influer sur les décisions politiques. Les accords préalables avec les parties susceptibles d'être affectées par la future législation donnent à ces dernières un avantage par rapport aux citoyens ordinaires, qui ne peuvent influencer sur l'élaboration d'une législation spécifique²¹. En outre, en raison du caractère privé des négociations, les positions politiques demeurent obscures. Ceci est particulièrement vrai lorsque le gouvernement fédéral présente au Parlement un ensemble de règles subtilement équilibrées qui sont le fruit de négociations préalables, dans le but de les inscrire dans des lois en y apportant le moins de modifications possible. La marge de manœuvre et de décision du Parlement, garantie par la Constitution, s'en trouve ainsi largement réduite²², la théorie dite du « caractère substantiel » est violée et le principe de la séparation des pouvoirs n'est pas respecté²³.

Afin de prévenir des accusations d'inconstitutionnalité, le gouvernement fédéral a, dans les deux cas, méticuleusement veillé à ce que les conventions ne soient pas qualifiées de contrats juridiquement contraignants conclus avec les exploitants de centrales nucléaires²⁴, situation qui aurait donné corps aux problèmes constitutionnels précités. Tant que les résultats consensuels peuvent être attribués au domaine de « l'action informelle de l'État »²⁵ et que le Parlement conserve théoriquement la possibilité de s'écarter du texte de la convention dans son application légale, l'inconstitutionnalité de la loi ne peut à bon droit être soutenue.

III. La « sortie progressive du nucléaire » en 2011

Quelques mois seulement après le prolongement de la durée d'exploitation des centrales nucléaires allemandes, le même gouvernement de coalition conservateur-libéral, dirigé par la chancelière, Mme Merkel, a fait volte-face en matière de politique nucléaire. À la suite de l'accident survenu le 11 mars 2011 à la centrale nucléaire de Fukushima Daiichi au Japon et en réponse à l'incertitude suscitée par cette catastrophe au sein de la population allemande, la chancelière a d'abord décidé d'un moratoire le 14 mars 2011. Sur cette base, les sept plus

21. Cf. Kloepfer, M. (2012), « Verfahrene Atomausstiegsverfahren » (La procédure de sortie progressive du nucléaire au point mort), UPR, vol. 32, Verlagsgruppe Hüthig Jehle Rehm, Munich, p. 43 ; Sauer, H. (2004), « Kooperierende Rechtssetzung – Reaktionen einer herausgeforderten Verfassung » (L'élaboration coopérative de la Loi - Réponses d'une Constitution contestée), *Der Staat*, vol. 43, Duncker & Humblot, Berlin, p. 574.
22. Schorkopf, F. (2000), « Die „vereinbarte“ Novellierung des Atomgesetzes » (L'amendement « convenu » de la Loi sur l'énergie nucléaire), *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ)*, vol. 19, Verlag C. H. Beck, Munich, p. 1113.
23. Morlok, M. (2003), « Informalisierung und Entparlamentarisierung politischer Entscheidungen als Gefährdung der Verfassung? » (L'informalisation et la déparlementarisation des décisions politiques en tant que menaces pour la Constitution), *Veröffentlichung der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer (VVDStRL)*, vol. 62, De Gruyter Recht, Berlin, p. 76 ; Sauer, H. (2004), *supra* note 21, p. 572.
24. Schorkopf, F. (2000), *supra* note 22, p. 1112 ; Hellfahrt, D. (2003), *supra* note 3, p. 102 ; Schoch, F., « Entformalisierung staatlichen Handelns » (Déformalisation de l'action de l'État), Isensee, J. et P. Kirchhof (2005), *Handbuch des Staatsrechts (HStR)* (Manuel de droit constitutionnel), vol. 3, C. F. Müller Verlag, Heidelberg, section 37, point 41. Pour une vision différente, cf. Frenz, W. (2002), « Atomkonsens und Landesvollzugskompetenz » (Consensus nucléaire et compétences d'exécution des États fédéraux), *NVwZ*, vol. 21, p. 562, faisant référence à une obligation sur la base de la convention détaillée et précise ainsi que de sa présentation au public et de la confiance politique qui en découle.
25. Sur ce point, cf. Langenfeld, C. (2000), « Die rechtlichen Rahmenbedingungen für einen Ausstieg aus der friedlichen Nutzung der Kernenergie » (Les conditions générales juridiques pour un abandon de l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire), *Die öffentliche Verwaltung (DÖV)*, vol. 53, p. 936 ; Schorkopf, F. (2000), *supra* note 22, p. 1112.

anciennes centrales nucléaires²⁶ ont été fermées pendant trois mois et il a été définitivement décidé de démanteler la centrale nucléaire de Krümmel, déjà mise hors service. La Commission de sûreté des réacteurs mandatée par le gouvernement fédéral a, par ailleurs, lancé une évaluation générale de la sûreté des 17 centrales nucléaires en Allemagne²⁷. Dans le même temps, la Commission d'éthique dirigée par l'ancien ministre fédéral de l'Écologie, M. Klaus Töpfer, a élaboré une stratégie pour l'approvisionnement en énergie de la République Fédérale d'Allemagne (« Pour un approvisionnement sûr en énergie »), accordant une priorité absolue à la sûreté nucléaire²⁸. Cette stratégie a servi de base à la 13^e modification de la Loi sur l'énergie nucléaire²⁹ adoptée le 6 juin 2011, qui annule l'augmentation antérieure des volumes résiduels d'électricité, prévoit le déclassement définitif des centrales nucléaires concernées par le moratoire et fixe une date pour la fermeture des neuf centrales restantes³⁰.

En réaction, les exploitants des centrales nucléaires E.ON et RWE, rejoints plus tard par l'exploitant Vattenfall, ont formé un recours devant le Tribunal constitutionnel fédéral³¹. Par ailleurs, Vattenfall s'est tourné vers le Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements à Washington³². En outre, la légalité du moratoire imposé en mars 2011 a été contestée et des doutes ont été exprimés quant à l'applicabilité future de la Loi sur le Fonds pour l'énergie et le climat. Ces questions juridiques sont examinées ci-après.

A. Motifs

De fait, l'accident de Fukushima a sans aucun doute motivé la révocation de la prolongation de la durée d'exploitation des centrales, qui avait pourtant été récemment décidée. La note explicative du projet de 13^e modification de la Loi sur l'énergie nucléaire indique :

-
26. Les réacteurs en question étaient Neckarwestheim I, Phillipsburg I, Biblis A et B, Isar I, Unterweser et Brunsbüttel, tous mis en service avant 1980.
 27. Projet de résolution de la coalition CDU/CSU et FDP en date du 16 mars 2011, BT-Drp. 17/5048, p. 2.
 28. Cf. projet de la 13^{ème} modification de la Loi sur l'énergie nucléaire, BT-Drs. 17/6070, p. 5 ; Ziehm, C. (2012), « Atomausstieg und Energiewende » (Sortie progressive du nucléaire et transition énergétique), ZNER, vol. 16, Ponte Press Verlag, Bochum, p. 221.
 29. 13^{ème} modification de la Loi sur l'énergie nucléaire du 31 juillet 2011, BGBl 2011 I, p. 1704.
 30. Cf. section 7, paragraphe 1 (a) de la Loi sur l'énergie nucléaire, en association avec l'Annexe 3, colonne 2.
 31. À l'inverse, l'exploitant de la centrale nucléaire EnBW ne peut pas s'appuyer sur la violation des droits fondamentaux en tant qu'entreprise appartenant désormais entièrement à l'État et n'est donc pas habilité à former un recours constitutionnel devant la Cour constitutionnelle fédérale.
 32. La question de savoir si Vattenfall, dont la société mère appartient entièrement à l'État suédois, est habilité à former un recours en tant que personne morale étrangère devant la Cour constitutionnelle fédérale est controversée. Sur ce point, cf. Kloepfer, M. (2011), « 13. Atomgesetznovelle und Grundrechte » (13^{ème} modification de la Loi sur l'énergie nucléaire et droits fondamentaux), *Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.)*, vol. 126, Heymanns Verlag, Cologne, p. 1439 ; Schneehain, A. W. (2005), *supra* note 10, p. 177 ; pour un autre point de vue, cf. Bruch, D. et H. Greve (2011), « Atomausstieg 2011 als Verletzung der Grundrechte der Kraftwerksbetreiber? » (La sortie progressive du nucléaire de 2011 viole-t-elle les droits fondamentaux des exploitants des centrales nucléaires ?), *DÖV*, vol. 64, W. Kohlhammer GmbH, Stuttgart, p. 794 ; Wallrabenstein, A. (2011), « Die Verfassungsmäßigkeit des jüngsten Atomausstiegs » (La constitutionnalité de la récente décision de sortie progressive du nucléaire), dans *Humboldt Forum Recht (HFR)*, vol. 11, www.humboldt-forum-recht.de, p. 113. Pour des conclusions similaires, cf. Ziehm, C. (2012), *supra* note 28, p. 222.

Même après les graves événements survenus au Japon, il n'est actuellement pas possible, pour des raisons inhérentes à la sécurité d'approvisionnement, à la protection climatique et à l'accès à l'énergie à un prix raisonnable, de renoncer dans l'immédiat et entièrement à l'utilisation de l'énergie nucléaire. Néanmoins, les événements survenus au Japon imposent une réévaluation des risques liés à l'énergie nucléaire³³.

Il n'est pas possible d'apprécier dans quelle mesure la perception vis-à-vis de la sûreté des centrales nucléaires implantées en Allemagne a changé à la suite des événements survenus au Japon ni de déterminer si c'est réellement l'accident de Fukushima Daiichi qui a entraîné une réévaluation et une réorientation au sein du gouvernement fédéral ou si c'est la campagne électorale à venir à l'époque qui a influencé le processus décisionnel, comme beaucoup l'ont suggéré³⁴. Ce que l'on peut avancer avec davantage de certitude, c'est que juste après la catastrophe de Fukushima Daiichi, une grande majorité de la population allemande refusait que l'Allemagne continue d'avoir recours à l'énergie nucléaire³⁵. Selon le gouvernement fédéral et la Commission d'éthique, une sortie immédiate n'était pas conciliable avec les trois axiomes fondamentaux de l'approvisionnement en énergie de l'Allemagne – sécurité d'approvisionnement, équilibre des prix et respect du climat³⁶. Pour pouvoir toutefois envisager la sortie progressive du nucléaire à moyen terme, des jalons ont été posés pour une « transition énergétique ». Une série de mesures visant à mettre en œuvre cette « transition énergétique » prévoyait, outre la sortie progressive de l'énergie nucléaire, des objectifs encore plus ambitieux en matière de production d'électricité à partir d'énergies renouvelables.

B. Le moratoire de mars 2011

Le moratoire annoncé par la chancelière Merkel le 14 mars 2011 a amorcé la sortie progressive de l'énergie nucléaire. L'annonce a été précédée de consultations avec certains ministres-présidents des états fédérés³⁷, mais le *Bundestag* (chambre basse du Parlement) n'a pas été consulté. Ce moratoire soulève donc un certain nombre d'interrogations juridiques, qui n'ont pas seulement été débattues dans la littérature

33. Projet de loi de la CDU/CSU et du FDP, BT-Drp. 17/6070, p. 5.

34. C'était en tout cas l'opinion de la majorité des allemands après la déclaration d'une sortie progressive du nucléaire. Dans une étude réalisée par ARD-Deutschlandtrends le 9 juin 2011, 57 % des allemands ont déclaré que la Chancelière Merkel et son gouvernement avaient décidé d'abandonner l'énergie nucléaire pour des raisons de tactique pré-électorale. Ce sondage est consultable (en allemand) à l'adresse suivante : www.tagesschau.de/inland/deutschlandtrend1342.html.

35. Cinquante-quatre pourcent des personnes interrogées dans l'étude précitée considéraient que la sortie progressive d'ici 2022 était une bonne idée, 27 % souhaitaient même une sortie du nucléaire encore plus précoce. Ce sondage est consultable (en allemand) à l'adresse suivante : www.tagesschau.de/inland/deutschlandtrend1342.html.

36. Cf. le rapport final de la Commission d'éthique « Un approvisionnement sûr en énergie », p. 18 et s. ; BT-Drp. 17/6070, *supra* note 28, p. 5.

37. Il s'agissait des ministres-présidents de Bavière, du Schleswig-Holstein, du Bade-Wurtemberg, de Hesse et de Basse-Saxe, cf. les déclarations faites lors de la conférence de presse du gouvernement fédéral le 15 mars 2011. Ces déclarations sont consultables (en allemand) à l'adresse suivante : www.bundesregierung.de/ContentArchiv/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2011/03/2011-03-15-statement-nutzung-kernenergie.html.

spécialisée, mais également examinées par la Haute cour administrative de Kassel³⁸ et en deuxième instance par la Cour administrative fédérale³⁹.

1. Contexte

Lors de l'annonce du moratoire, le gouvernement fédéral a indiqué que la prolongation de la durée d'exploitation des centrales votée préalablement par le Parlement serait suspendue. En conséquence, les plus anciennes centrales nucléaires seraient mises hors service. Quelques jours plus tard, l'article 19(3) phrase 2, point 3 de la Loi sur l'énergie nucléaire a été cité comme fondement juridique de cette décision (temporaire à l'époque) de mise hors service. Sur ce fondement, les ministères des *Länder* compétents ont adopté les décisions d'interdiction d'exploitation des centrales nucléaires respectives sur instruction du ministère fédéral de l'Environnement, conformément à l'article 85 paragraphe 3 de la Loi fondamentale⁴⁰. Tous les exploitants des centrales nucléaires se sont conformés à ces arrêtés de fermeture.

2. Évaluation juridique

On peut s'interroger sur les motivations qui ont conduit à l'adoption du moratoire. Selon l'annonce faite par la chancière, la prolongation de la durée d'exploitation des centrales nucléaires en Allemagne, prévue par la loi du 8 décembre 2010, devait être annulée par le moratoire⁴¹. Du point de vue du gouvernement fédéral, cela devait contraindre les sept plus anciennes centrales nucléaires à interrompre leur fonctionnement, en application de la législation relative aux durées d'exploitation préalablement en vigueur, car les volumes résiduels d'électricité qui leur avaient été alloués étaient de ce fait épuisés⁴². En réalité, toutes les centrales nucléaires, à l'exception de KKW Neckarwestheim I, disposaient de volumes résiduels d'électricité suffisants pour continuer à fonctionner en puissance, de sorte que selon l'ancienne

38. Cf. les arrêts de la haute cour administrative (*Verwaltungsgerichtshof*) (VGH) de Kassel du 27 février 2013 – 6 C 824/11 et 6 C 825/11, *Zeitschrift für Umweltrecht* (ZUR) 2013, p. 367 et s. – dans les procédures de la société RWE AG (en tant que société exploitante des tranches A et B de la centrales nucléaire de Biblis mises hors service) contre le *land* de Hesse. Cf. également le jugement provisoire de la haute cour administrative de Kassel du 4 juillet 2012 – 6 C 824/11.T, ZUR 2012, p. 632 et s.

39. Cour administrative fédérale (BverwG), décision du 20 décembre 2013 – 7 B 18.13, ZUR 2014, p. 236 et s.

40. Cf. Rebentisch, M. (2011), « Kraftwerks-Moratorium versus Rechtsstaat » (Moratoire des centrales et État de droit), NVwZ, vol. 15, C. H. Beck Verlag, Munich, p. 533 ; selon Ewer, W. et A. Behnsen (2011), « Das „Atom-Moratorium“ der Bundesregierung und das geltende Atomrecht » (Le « moratoire nucléaire » du gouvernement fédéral et le droit nucléaire en vigueur), *Neue Juristische Wochenschrift* (NJW), vol. 64, C. H. Beck Verlag, Munich, p. 1183, ces instructions n'ont pas été émises par le ministère fédéral de l'Environnement ; au lieu de cela, une solution de consensus a été négociée par la chancière et les ministres-présidents. La haute cour administrative de Kassel a établi, dans son arrêt, la responsabilité de l'État fédéral sur le fondement de l'article 24 de la Loi sur l'énergie nucléaire et de l'article 2 1^{er} alinéa point° 6 du décret sur les compétences dans le domaine de la protection nucléaire et de la radioprotection, indépendamment de toute instruction qui aurait pu être émise par ailleurs.

41. « Nous suspendrons la prolongation de la durée d'exploitation des centrales nucléaires allemandes, décidée récemment. Ceci est un moratoire, qui est valable pendant trois mois ». Angela Merkel, extrait de la conférence de presse du 14 mars 2011 (traduction non-officielle). Cet extrait est consultable (en allemand) à l'adresse suivante : www.bundeskanzlerin.de/nn_683698/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2011/03/2011-03-14bkin-lagejapan-atomkraftwerke.html.

42. Cf. Kloepfer, M. (2012), *supra* note 21, p. 45 ; Kloepfer, M. et D. Bruch (2011), *supra* note 12, p. 378.

réglementation adoptée par le gouvernement fédéral de coalition SPD-Les Verts, les centrales nucléaires auraient pu demeurer en service⁴³. Par conséquent, la « non-application » de la 11^e modification de la Loi sur l'énergie nucléaire, adoptée préalablement, n'aurait pas permis, à elle seule, d'aboutir à la conséquence juridique souhaitée.

En outre, cette première étape du moratoire est manifestement anticonstitutionnelle. La simple « non-application » de la 11^e modification de la Loi sur l'énergie nucléaire ne respecte pas le principe de primauté de la loi (art. 20, paragraphe 3 de la Loi fondamentale)⁴⁴. Une loi votée par le Parlement ne peut pas être abrogée par un simple décret – et encore moins par une déclaration d'intention politique du gouvernement fédéral – notamment en raison du principe fondamental de la séparation des pouvoirs⁴⁵. L'obligation du pouvoir exécutif de respecter la loi et le droit est une composante élémentaire de l'État de droit démocratique⁴⁶. Par conséquent, l'annonce par la chancelière d'un moratoire prétendument contraignant était sans aucun doute anticonstitutionnelle⁴⁷.

Dans la mesure où le fondement juridique de la suspension temporaire, c'est-à-dire l'article 19(3) phrase 2 point 3 de la Loi sur l'énergie nucléaire, n'a été donné que quelques jours après la déclaration de la chancelière et que l'on a évoqué une mesure relative au pouvoir réglementaire du gouvernement⁴⁸, les arrêtés de fermeture pris par les ministères des *länder* respectifs sur ce fondement pourraient également être jugés illégaux. En effet, ces arrêtés ne respectaient pas les critères de fond et de forme établis par l'article 19(3) de la Loi sur l'énergie nucléaire précitée⁴⁹. D'un point de vue formel, l'exploitant des réacteurs nucléaires Biblis A et B n'a pas été consulté dans le cadre de la procédure engagée devant la haute cour administrative de Kassel, ce qui n'était ni superflu, ni rectifiable⁵⁰. La condition de fond essentielle posée par l'article 19 (3) de la Loi sur l'énergie nucléaire est la présence d'un risque pour la vie, la santé ou les biens du fait des radiations ionisantes. En tant que principe de base, la notion de « risque » est utilisée en droit nucléaire, comme dans d'autres contextes juridiques, en référence à une situation

43. Cf. Kloepfer, M. (2012), *supra* note 21, p. 45 ; Rebentisch, M. (2011), *supra* note 40, p. 536.

44. Kloepfer, M. (2012), *supra* note 21, p. 45.

45. Ewer, W. et A. Behnsen (2011), *supra* note 40, p. 1183 ; Kloepfer, M. (2012), *supra* note 21, p. 45.

46. Cf. Huster, P. et J. Rux, dans Epping, V. et C. Hillgruber (2013), *Grundgesetz Kommentar* (Commentaire de la Loi fondamentale), 2^{ème} édition, C. H. Beck Verlag, Munich, Art. 20 de la Loi fondamentale, point 164 ; Sachs, M., dans Sachs (2011), *Grundgesetz Kommentar* (Commentaire de la Loi fondamentale), 6^{ème} édition, C. H. Beck Verlag, Munich, Art. 20 de la Loi fondamentale, points 103 et s. ; Ewer, W. et A. Behnsen (2011), *supra* note 40, p. 1183.

47. Cf. également Kloepfer, M. et D. Bruch (2011), *supra* note 12, p. 386 ; Papier, H. J., *Die Zeit*, en date du 17 mars 2011.

48. « Ceci est une mesure réglementaire. Ce n'est pas une entente, ni un accord, rien de tout cela. Il s'agit de l'application de la Loi sur l'énergie nucléaire dans un nouveau contexte » (déclaration de Angela Merkel, dans Schmale, H. (17 mars 2011), « Die Atomwendekanzlerin – Kein Mangel an Chuzpe » (La chancelière de la révolution nucléaire – elle ne manque pas de *chutzpah*), *FR-Online* ; la déclaration est consultable (en allemand) à l'adresse suivante : www.fr-online.de/cms/home/news/politik/keinmangel-anchuzpe,1472596,8238158.html).

49. La haute cour administrative de Kassel (*supra* note 38, p. 368) a constaté à juste titre que le fondement juridique réel est l'article 19, paragraphe 3, alinéa 1 de la Loi sur l'énergie nucléaire et que l'alinéa 2, point 3 détermine uniquement la conséquence juridique. Ainsi, d'un point de vue formel, le fondement du recours n'est plus valide ; cf. également Rebentisch, M. (2011), *supra* note 40, p. 534.

50. Haute cour administrative de Cassel, *supra* note 38, p. 369.

dans laquelle il existe, dans un futur prévisible, une probabilité objective de survenance d'un dommage à des intérêts juridiques, en l'absence de contre-mesure⁵¹. Des indications factuelles attestant de l'existence potentielle d'un risque suspecté suffisent à satisfaire au critère de définition du risque⁵². Cependant, le risque doit être objectif et non purement abstrait⁵³. Dans la décision Kalkar, la Cour constitutionnelle fédérale a jugé que le risque abstrait invariablement associé aux centrales nucléaires, qualifié de « risque résiduel », ne justifiait pas une décision de mise hors service sur le fondement de l'article 19(3) de la Loi sur l'énergie nucléaire⁵⁴. Il convient systématiquement de faire valoir des inquiétudes concrètes et spécifiques quant à la sûreté des installations de la centrale concernée⁵⁵. La large « réévaluation générale des risques » appelée par le gouvernement fédéral à la suite des « événements survenus au Japon » ne remplissait donc pas ces critères⁵⁶. En effet, dans la mesure où les possibilités de séismes et d'inondations étaient déjà prises en considération dans les autorisations d'exploitation des centrales nucléaires allemandes, la catastrophe survenue au Japon n'apportait pas de raison nouvelle d'opérer une réévaluation⁵⁷. La notice explicative de la 11^e modification de la Loi sur l'énergie nucléaire justifiait même la prolongation de la durée d'exploitation des centrales nucléaires allemandes par les normes de sécurité particulièrement élevées auxquelles elles sont soumises⁵⁸. L'existence d'une suspicion tangible de risque ne peut par conséquent être retenue, et encore moins l'existence d'un risque au sens de l'article 19(3) de la Loi sur l'énergie nucléaire.

Une dernière critique peut être adressée aux autorités concernant l'usage de leur pouvoir d'appréciation relatif aux arrêtés de mise hors service, dans la mesure où les motifs très succincts et formels communiqués ne rendent pas compte des délibérations qui ont abouti à ces décisions⁵⁹. Des explications détaillées justifiant la proportionnalité de la mesure sont particulièrement importantes dans le cas de la suspension de centrales décidée en dernier recours⁶⁰. La seule référence aux « événements survenus au Japon » ou à l'ancienneté des installations ne justifie

-
51. Schoch, F., dans Schmidt-Aßmann, E. et F. Schoch (2008), *Besonderes Verwaltungsrecht* (Le droit administratif spécial), De Gruyter Recht, Berlin, chapitre 2, point 84 ; Mann, T., dans Tetinger, P.J., W. Erbguth et T. Mann (2012), *Besonderes Verwaltungsrecht* (Le droit administratif spécial), C. F. Müller Verlag, Heidelberg, point 463.
 52. Cour administrative fédérale, décision du 19 décembre 1985 – 7 C 65.82 –, *Amtliche Entscheidungssammlung* (Comptes rendus officiel des décisions) (BVerwGE), volume 72, p. 300 ; Schoch, F. (2008), *supra* note 51, chapitre 2, point 95 ; Mann, T. (2012), *supra* note 51, point 478 ; Rebentisch, M. (2011), *supra* note 40, p. 534 ; cf. également les motifs du ministre allemand compétent en matière d'environnement et de sûreté des réacteurs du 18 mars 2011, lequel a considéré la « prévention abstraite du risque et la simple suspicion de risque » comme suffisants pour satisfaire aux critères de l'article 19(3) de la Loi sur l'énergie nucléaire.
 53. Haute cour administrative de Kassel, *supra* note 38, p. 371 ; Kloepfer, M. et D. Bruch (2011), *supra* note 12, p. 386.
 54. Cour constitutionnelle fédérale, décision du 8 août 1978 – 2 BvL 8/77 – *Amtliche Entscheidungssammlung* (Rapports officiel des décisions) (BVerfGE), vol. 49, p. 89 (142 et s.).
 55. Cour administrative fédérale (BVerwG), décision du 5 avril 1989 – 7 B 47/89 –, NVwZ 1989, p. 1170 ; haute cour administrative de Kassel, *supra* note 38, p. 371.
 56. Haute cour administrative de Kassel, *supra* note 38, p. 373.
 57. Haute cour administrative de Kassel, *supra* note 38, p. 373 ; Battis, U. et M. Ruttloff (2013), « Vom Moratorium zur Energiewende – und wieder zurück » (Du moratoire à la transition énergétique – et retour), NVwZ, vol. 32, p. 819.
 58. Cf. haute cour administrative de Kassel, *supra* note 38, p. 373.
 59. Rebentisch, M. (2011), *supra* note 40, p. 535 ; Battis, U. et M. Ruttloff (2013), *supra* note 57, p. 819.
 60. Battis, U. et M. Ruttloff (2013), *supra* note 57, p. 819 ; Rebentisch, M. (2011), *supra* note 40, p. 535.

ainsi pas la nécessité de la solution retenue et n'explique pas plus les raisons qui y ont conduit⁶¹.

3. Conclusion intermédiaire concernant le moratoire de mars 2011

L'inconstitutionnalité manifeste du moratoire annoncé par la chancelière allemande Merkel est aggravée par l'illégalité, sur le fond et sur la forme, des arrêtés de fermeture pris par les ministères des *länder* sur le fondement de l'article 19(3) de la Loi sur l'énergie nucléaire. C'est la raison pour laquelle la société RWE AG a, en tant qu'exploitante des réacteurs nucléaires Biblis A et B, obtenu gain de cause devant la haute cour administrative de Kassel dans le litige qui l'opposait aux autorités sur ce sujet.

C. La 13^e modification de la Loi sur l'énergie nucléaire

La 13^e modification de la Loi sur l'énergie nucléaire du 31 juillet 2011 comportait deux objectifs principaux. L'amendement visait, d'une part, à supprimer les volumes résiduels d'électricité supplémentaires qui avaient été accordés aux centrales nucléaires seulement huit mois auparavant par la 11^e modification de la Loi sur l'énergie nucléaire et, d'autre part, à fixer les toutes premières dates butoirs contraignantes pour la mise hors service de chaque centrale nucléaire. Ces dates butoirs contraignantes empêchaient la prolongation de la durée d'exploitation des différentes centrales nucléaires par des transmissions de volumes résiduels d'électricité entre les centrales nucléaires, ce qui aurait permis à certaines d'entre elles d'opérer au-delà de leur durée d'exploitation « appropriée »⁶². Ces dispositions n'ont toutefois apporté qu'un changement mineur à la date de la sortie définitive du nucléaire : les derniers réacteurs seront mis hors service le 31 décembre 2022 au plus tard (il s'agit des réacteurs Isar 2, Emsland et Neckarwestheim 2) (voir l'article 7(1a), paragraphe 1, point 6 de la Loi sur l'énergie nucléaire), alors que le premier scénario de sortie progressive du nucléaire prévoyait la mise hors service de la dernière centrale nucléaire en 2021.

Les exploitants des centrales nucléaires se sont opposés à ce revirement de la politique nucléaire en formant divers recours juridiques⁶³. Comme ce fut le cas lors de la première décision de sortie progressive du nucléaire, la constitutionnalité de la mesure a également fait l'objet de discussions doctrinales⁶⁴. Le débat a porté essentiellement sur la procédure législative et sa compatibilité avec les droits fondamentaux des exploitants des centrales nucléaires, l'accent étant mis sur les articles 14, 12 et 3 de la Loi fondamentale.

61. Cf. haute cour administrative de Kassel, *supra* note 38, p. 374.

62. Pour examiner de plus près cette possibilité, voir Mann, T. (2009), *supra* note 11, p. 17 et s.

63. Plus de précisions figurent dans la partie D. II ci-après.

64. À cet égard, voir également Schneehain, A.W. (2005), *supra* note 10 ; Di Fabio, U. (1999), *supra* note 3 ; Hellfahrt, D. (2003), *supra* note 3 ; Langenfeld, C. (2000), *supra* note 25 ; Koch, H. J. (2000), « Der Atomausstieg und der verfassungsrechtliche Schutz des Eigentums » (La sortie progressive du nucléaire et la protection constitutionnelle de la propriété), NJW, vol. 53, Verlag C. H. Beck, Munich, p. 1529 et s. ; Kruis, K. (2000), « Der gesetzliche Ausstieg aus der Atomwirtschaft und das Gemeinwohl » (La sortie législative progressive du nucléaire et l'intérêt général), DVBl., vol. 115, Carl Heymanns Verlag, Cologne, p. 441 et s. ; Rebentisch, M. (2002), « Rechtliche Zweifelsfragen der gesetzlichen Beendigung der Kernenergienutzung durch Strommengenregelungen » (Questions juridiques sur la cessation légale de l'utilisation de l'énergie nucléaire par le biais des réglementations sur les volumes résiduels d'électricité), *Festschrift für Jürgen F. Baur*, Nomos Verlag, Baden-Baden, p. 623 et s. ; Wagner, H., (2001), « Atomkompromiss und Atomausstiegsgesetz » (Le compromis nucléaire et la loi sur la sortie progressive du nucléaire), NVwZ, vol. 20, Verlag C. H. Beck, Munich, p. 1089 et s.

1. Compatibilité avec le droit de l'Union européenne

Si la décision d'une sortie progressive du nucléaire est un acte national unilatéral, des dispositions du droit de l'Union européenne peuvent néanmoins entrer en jeu, particulièrement en matière de libertés fondamentales. Le Traité de Lisbonne a reconnu l'importance de plus en plus grande de l'approvisionnement en énergie et, par conséquent, de la politique énergétique, en introduisant des règles de compétence en matière d'énergie au sein de l'Union (Article 194 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne – TFUE). Cet article donne à l'Union une compétence générale en matière de politique énergétique, bien que les États membres conservent une large marge de manœuvre et de décision concernant le choix entre différentes sources d'énergie et la structure générale de son approvisionnement énergétique, en application de l'article 194(2) du TFUE⁶⁵. Par conséquent, seules les limites imposées aux États membres dans leur politique énergétique à l'égard des intérêts européens sont discutables pour la sortie progressive du nucléaire de l'Allemagne. Outre le droit communautaire primaire, les stipulations du Traité Euratom de 1957 doivent également être prises en compte⁶⁶. Sur ce point, dans la mesure où le présent article a pour objet le droit national allemand, on se contentera d'une simple constatation de l'existence d'implications au regard du droit de l'Union et du renvoi à une littérature plus approfondie, qui reconnaît généralement que la sortie progressive du nucléaire de l'Allemagne est conforme au droit de l'Union⁶⁷.

2. Constitutionnalité formelle

Étant donné que selon l'article 73, paragraphe 1, n° 14 de la Loi fondamentale, l'État fédéral a compétence législative exclusive en matière de droit nucléaire, et que le *Bundesrat* (chambre haute du Parlement allemand) a approuvé la 13^e modification de la Loi sur l'énergie nucléaire, les doutes à l'égard de la constitutionnalité formelle de cette loi se concentrent sur le déroulement de la procédure législative.

La première question qu'il convient de se poser est celle de la conformité au droit d'initiative législative. En effet, bien que ce soit le gouvernement fédéral qui a conçu et adopté le projet de 13^e modification de la Loi sur l'énergie nucléaire, le texte n'a pas été présenté au *Bundestag* par le gouvernement fédéral mais par les représentants parlementaires de la coalition qui était alors au gouvernement. En application du droit constitutionnel allemand, cette « astuce » a permis d'éviter l'examen préalable du texte par le *Bundesrat* (cf. art. 76 paragraphe 2 de la Loi fondamentale), ce qui a raccourci la procédure législative. En dépit des débats doctrinaux, le contournement des prérogatives du *Bundesrat* lors de la phase de « premier examen » d'un texte en réalité rédigé par le gouvernement fédéral est le plus souvent considéré comme conforme à la Constitution, notamment parce que le *Bundesrat* a de toute façon l'opportunité de participer ultérieurement à la procédure

65. Nettesheim, M., dans Grabitz, E., M. Hilf et M. Nettesheim (2014), *Das Recht der Europäischen Union* (Le droit de l'Union européenne), vol. 2, C. H. Beck Verlag, Munich, Art. 194 AEUV, point 9 ; Winkler, D. (2011), « Atomausstieg via Europa? » (La sortie progressive du nucléaire à travers l'Europe ?), *DÖV*, vol. 64, p. 805.

66. Pour plus de précisions, cf. Winkler, D. (2011), *supra* note 65, p. 806.

67. Cf. Winkler, D. (2011), *supra* note 65, p. 805, avec d'autres citations ; cf. Feldmann, U. (2000), « Vereinbarkeit eines Atomausstiegsgesetzes mit Europarecht » (Compatibilité d'une loi sur la sortie progressive du nucléaire avec le droit européen), *Internationale Zeitschrift für Kernenergie*, Inforum Verlag, Berlin, p. 292 et s. pour d'autres preuves documentées.

législative (cf. art. 77 de la Loi fondamentale)⁶⁸. Une autre préoccupation a trait à la brièveté des motifs du projet de 13^e modification, ce qui ne constitue toutefois qu'une violation non significative d'une obligation⁶⁹. De façon plus générale, la procédure devant le *Bundestag* a été poussée à une cadence extrêmement élevée, si bien qu'il n'a pas été possible de discuter du texte de manière approfondie en séance plénière ou en commission, malgré l'absence objective d'une situation d'urgence comparable à celle observée au point culminant de la crise des marchés financiers de 2009. L'intention présumée du gouvernement fédéral consistait plutôt à mettre rapidement un terme à toute discussion politique dans le but d'éviter de perdre le soutien parlementaire⁷⁰. La procédure législative a donc sûrement été entachée de vices, dans la mesure où le règlement intérieur du *Bundestag* n'a pas été respecté dans son intégralité. Toutefois, même si ces violations portent atteinte à la valeur et à la qualité des règles formelles encadrant le travail parlementaire, elles n'emportent pas à elles seules l'inconstitutionnalité de la loi⁷¹.

3. Constitutionnalité matérielle

La discussion sur la constitutionnalité de la 13^e modification de la Loi sur l'énergie nucléaire s'est concentrée sur la nouvelle version de l'article 7(1a) de la Loi sur l'énergie nucléaire, qui d'une part revient sur les volumes résiduels d'électricité accordés par la 11^e modification⁷² et, d'autre part, établit pour la première fois des dates butoirs pour la mise hors service de chaque centrale nucléaire. De ce fait, les huit centrales nucléaires dont l'exploitation avait déjà été suspendue par le moratoire ne pouvaient plus être remises en service conformément à l'article 7(1a)(1) de la Loi sur l'énergie nucléaire. Par ailleurs, l'autorisation d'exploitation des autres centrales, et donc le droit d'utilisation de ces installations, prendrait fin le 31 décembre 2022 au plus tard.

a) Violation du droit fondamental de propriété (article 14 de la Loi fondamentale) ?

On peut donc légitimement se demander si le retrait de ce droit d'usage sur le fondement de l'article 7(1a) de la Loi sur l'énergie nucléaire constitue une atteinte injustifiée au droit fondamental de propriété, consacré par l'article 14 de la Loi fondamentale.

68. Voir la solution de rechange fournie par Mann, T. dans Sachs, M. (2014), *Grundgesetz* (La loi fondamentale), Verlag C. H. Beck, Munich, 7^{ème} édition, Art. 76, points 24 et s. ; voir également Bryde, B.-O. dans Münch, I. et P. Kunig (2012), *Grundgesetz-Kommentar* (Commentaire de la Loi fondamentale), Verlag C. H. Beck, Munich, 6^{ème} édition, Art. 76, point 21 ; Ossenbühl, F. dans Isensee, J. et P. Kirchhof (2007), *Handbuch des Staatsrechts* (Manuel de droit constitutionnel), vol. V, C. F. Müller Verlag, Heidelberg, 3^{ème} édition 2007, section 102, point 24 ; Schürmann, M. (1990), « Die Umgehung des Bundesrates im sog. "Ersten Durchgang" einer Gesetzesvorlage » (Le contournement du *Bundesrat* lors de la phase de « première lecture » d'un projet de loi), *Archiv öffentlichen Rechts* (AÖR), vol. 115, Mohr Siebeck Verlag, Tübingen, p. 55 et s.

69. Cf. Mann, T. (2014), *supra* note 68, Art. 76, point 7.

70. Kloepfer, M. (2012), *supra* note 21, p. 48.

71. Cour constitutionnelle fédérale (BVerfG), décision du 14 octobre 1970 – 1 BvR 307/68, BVerfGE, vol. 29, p. 234.

72. D'un point de vue juridique, ceci s'effectue par une modification des volumes résiduels d'électricité affectés concrètement aux différentes centrales, tel qu'indiqué dans la colonne 2 de l'Annexe 3 à la Loi sur l'énergie nucléaire.

i) Domaine de protection

Le respect de la propriété privée est l'un des piliers de la protection des libertés collectives et individuelles⁷³. L'objectif du droit fondamental de propriété est la protection des droits patrimoniaux des personnes physiques et morales privées contre des actes de la puissance publique⁷⁴. Selon les dispositions de l'article 14 de la Loi fondamentale, la notion de propriété recouvre tous les droits visant des actifs détenus par une partie en vertu de la loi, de sorte que cette partie peut exercer ces droits pour son propre usage et à sa discrétion⁷⁵. Concrètement, l'article 14 de la Loi fondamentale garantit le droit de posséder une propriété matérielle ou pécuniaire, de l'utiliser, de la gérer et d'en disposer librement⁷⁶. Cependant, la décision de principe déterminant si l'utilisation de l'énergie nucléaire en Allemagne doit être autorisée relève de la compétence du législateur selon la théorie dite du « caractère substantiel »⁷⁷. Par ailleurs, le législateur peut réviser cette décision sur la base de nouvelles connaissances ou d'un changement de politique et peut procéder à des modifications législatives en ce sens, quand bien même des droits de propriété sur les centrales nucléaires auraient pu être acquis sur le fondement de la décision initiale⁷⁸.

Le premier point de controverse à cet égard a trait aux droits de propriété spécifiques qui ont été acquis par les exploitants des centrales nucléaires, et auxquels la 13^e modification de la Loi sur l'énergie nucléaire a porté atteinte. Quatre possibilités entrent en ligne de compte : les volumes résiduels d'électricité accordés par la 11^e modification, l'autorisation d'exploitation au titre du droit nucléaire, le droit à la création et l'exploitation d'une entreprise, ainsi que le droit d'utilisation de l'installation.

- Les volumes résiduels d'électricité accordés par la Loi relative à la sortie progressive du nucléaire en 2002 pourraient être considérés comme donnant lieu à un droit de propriété au sens de l'article 14 de la Loi fondamentale. Toutefois, le Tribunal constitutionnel fédéral n'admet l'existence d'un droit subjectif sur les droits spéciaux accordés par l'État que dans la mesure où des prestations équivalentes ont été effectuées en contrepartie par les parties concernées⁷⁹. Cela vaut par exemple pour les droits en matière de sécurité sociale, comme l'allocation-chômage ; ce n'est en revanche pas le cas pour les prestations sociales accordées sans contribution préalable. Les volumes résiduels d'électricité accordés par la 11^e modification n'ont pas été acquis par les exploitants en retour de leurs contributions ; ils représentent plutôt

73. BVerfGE 58, p. 339 ; Depenheuer, O., dans Merten; D. et H.-J. Papier (2013), *Handbuch der Grundrechte* (Manuel des droits fondamentaux), vol. V, C. F. Müller Verlag, Heidelberg, section 111, point 8 ; Di Fabio, U. (1999), *supra* note 3, p. 17.

74. Cf. BVerfGE 1, p. 278 ; Depenheuer, O., dans von Mangoldt, H., F. Klein et C. Starck (2010), *Kommentar zum Grundgesetz* (Commentaire de la Loi fondamentale), 6^{ème} édition, Verlag Franz Vahlen, München, Art. 14, point 111 ; Wendt, R., dans Sachs, M. (2014), *Grundgesetz* (Loi fondamentale), Verlag C. H. Beck, Munich, 7^{ème} édition, Art. 14, points 9 et 16.

75. BVerfGE 20, p. 256 ; BVerfGE 83, p. 208 ; Depenheuer, O. (2013), *supra* note 73, section 111, point 43 ; Däuper, O., P. Michaels et O. Voß (2011), « Das Dreizehnte Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes im Lichte des Grundgesetzes » (La 13^{ème} modification de la Loi sur l'énergie nucléaire à la lumière de la Loi fondamentale), ZNER, vol. 15, Ponte Press Verlag, Bochum, p. 377.

76. BVerfGE 52, p. 30 ; BVerfGE 106, p. 30 ; Di Fabio, U., *supra* note 3, p. 18.

77. BVerfGE 49, p. 127 et s.

78. Cf. Ziehm, C. (2012), *supra* note 28, p. 222.

79. BVerfGE 97, p. 283 ; Axer, P., dans Hillgruber, C. et V. Epping (2013), *Grundgesetz* (Loi fondamentale), Verlag C. H. Beck, Munich, Art. 14, point 57 ; Epping, V. (2012), *Grundrechte* (Droits fondamentaux), 5^{ème} édition, Springer Verlag, Heidelberg, p. 201.

une limitation du permis d'exploitation des centrales nucléaires, auparavant illimité⁸⁰. Bien qu'ils portent atteinte au droit d'utilisation des centrales, ils ne permettent pas d'asseoir un droit acquis et octroyé sur la base de contributions préalables. En conséquence, ces volumes résiduels d'électricité ne peuvent pas donner lieu à la protection de la propriété privée prévue par l'article 14 de la Loi fondamentale⁸¹.

- La nature du droit à la création et à l'exploitation d'une entreprise est également sujette à controverse⁸², dans la mesure où ce droit protège la valeur économique de l'entreprise donnée, à savoir l'ensemble des ressources matérielles, humaines et d'autre nature qui sont détenues conjointement et solidairement par le propriétaire de l'entreprise⁸³. Le fondement de l'exploitation d'une centrale nucléaire est néanmoins davantage lié à la substance de l'installation et son utilisation qu'à la protection des droits associés à l'entreprise⁸⁴. Par conséquent, l'application du domaine de protection de l'article 14 de la Loi fondamentale doit être réfutée sans qu'il soit nécessaire d'examiner plus en détail la nature de ce droit.
- Comme troisième possibilité, se pose la question de savoir si l'autorisation accordée en vertu de la Loi sur l'énergie nucléaire, qui en droit public confère à son titulaire un droit subjectif d'utilisation de l'installation à des fins de fission de combustibles nucléaires⁸⁵, constitue une position de propriété protégée par l'article 14 de la Loi fondamentale⁸⁶. En principe, et conformément à la doctrine majoritaire, les autorisations administratives ne sont pas protégées par l'article 14 de la Loi fondamentale, étant donné qu'elles représentent des droits accordés par l'État unilatéralement, et non

-
80. Ziehm, C. (2012), *supra* note 28, p. 223 ; pour un point de vue différent, cf. Bruch, D. et Greve, H. (2011), *supra* note 32, p. 795, qui supposent une certaine mise sur le marché des volumes résiduels d'électricité du fait de leur cessibilité. Ces auteurs admettent l'existence de contributions préalables, sans toutefois en expliquer la teneur.
81. Pour examiner plus en détail cette controverse, cf. Ossenbühl, F. (2012), « Eigentumsschutz von Reststrommengen beim Atomausstieg » (La protection de la propriété des volumes résiduels d'électricité dans le cadre de la sortie progressive du nucléaire), DÖV, Kohlhammer Verlag, Stuttgart, vol. 65, p. 697 et s. avec d'autres preuves documentées ; cf. également De Witt, P. (2012), *supra* note 11, p. 284 ; Däuper, O., P. Michaels et O. Voß (2011), *supra* note 75, p. 377.
82. La Cour de justice fédérale (BGHZ 111, p. 349 et s.) et la Cour administrative fédérale (BVerwGE 81, p. 51) affectent au droit à la création et à l'exploitation d'une entreprise un droit de propriété à part entière en vertu de l'article 14 de la Loi fondamentale. La Cour constitutionnelle fédérale n'a, en revanche, pas encore arrêté de position définitive sur ce sujet. BVerfGE 51, p. 193, 221 et s. ; BVerfGE 68, p. 193, 222 et s. ; BVerfGE 105, p. 252, 277 et s.
83. Papier, H.J., dans Maunz et Düring (2010), *Grundgesetz Kommentar* (Commentaire de la Loi fondamentale), C. H. Beck Verlag, Munich, Art. 14, point 95 ; Epping, V. (2012), *supra* note 79, p. 199.
84. Cf. uniquement Di Fabio, U. (1999), *supra* note 3, p. 25 ; Schneehain, A.W. (2005), *supra* note 10, p. 184 et s. ; pour un autre point de vue, cf. Ossenbühl, F. (1999), « Verfassungsrechtliche Frage eines Ausstiegs aus der friedlichen Nutzung der Kernenergie » (Questions constitutionnelles relatives à la sortie progressive de l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire), *Archiv des öffentlichen Rechts* (AöR), Mohr Siebeck Verlag, vol. 124, p. 7.
85. Rebentisch, M. (2002), *supra* note 64, p. 625.
86. Pour plus de précisions, cf. Di Fabio, U. (1999), *supra* note 3, p. 22.

sur le fondement d'une contribution du titulaire de l'autorisation⁸⁷. Ce n'est pas l'autorisation d'exploitation de l'installation, accordée en vertu de la Loi sur l'énergie nucléaire, qui a été créée par une prestation propre, mais la centrale nucléaire en tant que telle, laquelle doit alors être en conséquence l'objet de la protection de l'article 14 de la Loi fondamentale⁸⁸. Il pourrait toutefois être opposé à cette interprétation que les autorisations d'exploitation représentent un facteur de création de valeur, puisque seule leur action de légalisation permet l'utilisation de la propriété au sens de l'article 14 de la Loi fondamentale⁸⁹. En effet, l'autorisation met un terme à l'interdiction préalable prévue par la Loi sur l'énergie nucléaire et permet ainsi l'utilisation légale de la propriété⁹⁰. Ce raisonnement méconnaît toutefois l'absence d'une contribution directe, qui est une condition préalable à l'existence d'un droit subjectif sur les droits spéciaux accordés par l'État, protégé par l'article 14 de la Loi fondamentale.

- Par conséquent, il convient à tout le moins de considérer la propriété relative à l'installation ainsi que sa possible utilisation. Lorsque l'on s'attache à rechercher la qualification du droit de propriété au sens de la Loi fondamentale, l'autorisation d'exploitation ne doit pas être considérée de façon isolée, mais en relation avec l'objet de l'autorisation et les investissements réalisés par la suite⁹¹. La Cour administrative fédérale a ainsi refusé la protection prévue par l'article 14 de la Loi fondamentale pour une centrale nucléaire, car celle-ci ne disposait pas d'une autorisation d'exploitation⁹². De façon comparable, la Cour constitutionnelle fédérale a considéré qu'une autorisation accordée au titre du droit de la protection contre les émissions polluantes, sur le fondement de laquelle une installation avait été construite et mise en service, pouvait faire l'objet de la protection prévue par l'article 14 de la Loi fondamentale⁹³. Les juges ont estimé que l'autorisation avait été le fondement des investissements réalisés par l'opérateur de la centrale, compte tenu du lien étroit qui existait entre la participation d'entités économiques privées et les dispositions de droit administratif encadrant l'exploitation de la centrale. Ainsi, la protection constitutionnelle de la propriété doit être interprétée comme comprenant également les droits subjectifs associés à l'autorisation d'exploitation⁹⁴. Finalement, le débat consistant à savoir si l'autorisation d'exploitation accordée en vertu du droit nucléaire confère à elle seule des droits subjectifs constitutionnellement protégés peut rester en suspens, étant donné que l'autorisation d'exploitation est en tout état de cause protégée par l'article 14

87. BVerfGE 48, p. 413 ; BVerfGE 102, p. 300 ; Däuper, O., P. Michaels et J. O. Voß (2011), *supra* note 75, p. 377 ; Ziehm, C. (2012), *supra* note 28, p. 223 ; Jarass, H. D., dans Jarass, H. D. et B. Pieroth (2014), *Grundgesetz* (Loi fondamentale), 13^{ème} édition, C. H. Beck Verlag, Munich, Remarque préliminaire concernant l'Art. 1, point 14 ; Ossenbühl, F., *supra* note 84, p. 8 ; Bruch, D. et H. Greve (2011), *supra* note 32, p. 795 ; Hellfahrt, D. (2003), *supra* note 3, p. 32.

88. Ossenbühl, F. (1999), *supra* note 84, p. 8 ; Schneehain, A.W. (2005), *supra* note 10, p. 183.

89. Di Fabio, U. (1999), *supra* note 3, p. 23 ; Ewer, W. (2011), « Der neuerliche Ausstieg aus der Kernenergie – verfassungskonform und entschädigungsfrei? » (La nouvelle sortie progressive de l'énergie nucléaire – conforme à la constitution et sans indemnisation ?), NVwZ, Verlag C. H. Beck, Munich, vol. 30, p. 1035.

90. Di Fabio, U. (1999), *supra* note 3, p. 23.

91. Cf. Jarass, H. D. (2014), *supra* note 87, Art. 14, point 12.

92. BVerwG, jugement du 26.03.2009 – 7 C 8.08, dans NVwZ 2009, p. 923, point 25.

93. BVerfG, décision du 14.1.2010 – 1 BvR 1627/09, dans NVwZ 2010, p. 772, point 24.

94. *Ibid.* point 28 ; ces investissements relèvent sans doute de décisions prises librement par des entreprises, mais le but est aussi d'obtenir une autorisation administrative aux fins d'utilisation de l'objet d'investissement.

de la Loi fondamentale lorsqu'elle est conjointe à la propriété de l'installation et à son utilisation⁹⁵.

ii) Ingérence : expropriation ou disposition restrictive ?

Toute limite posée au droit de disposer d'une chose dont on a la propriété représente une ingérence⁹⁶. La détermination d'une date fixée et définitive de sortie du nucléaire ainsi que la suppression des volumes résiduels d'électricité constituent une limitation du droit d'utilisation des centrales nucléaires et s'analysent donc en une ingérence dans le contexte de l'article 14 de la Loi fondamentale⁹⁷.

Il est toutefois permis de se demander si cette ingérence doit être qualifiée d'expropriation au sens de l'article 14 paragraphe 3 de la Loi fondamentale ou de disposition légale visant à déterminer le contenu et les limites de la propriété, au sens de l'article 14 paragraphe 1 de la Loi fondamentale. On évoque cette dernière, car les ingérences qui déterminent le contenu de la propriété pour l'avenir représentent également une limitation et donc une disposition restrictive relativement à des droits de propriété déjà obtenus par le passé⁹⁸. Ceci est évident, en particulier dans le cas de la « réforme législative » dont il est question ici, qui a redéfini et ainsi limité les droits subjectifs accordés par la loi précédente⁹⁹. Afin de délimiter la notion de disposition fixant le contenu et les limites de la propriété, notion distincte de celle d'expropriation, on s'attachera à démontrer, conformément à une jurisprudence récemment établie, que le législateur a défini des obligations et des droits généraux abstraits du propriétaire et a ainsi déterminé sous une forme générale le contenu de la propriété pour l'avenir¹⁰⁰ (auquel cas on parlera d'une disposition fixant le contenu et les limites de la propriété) ou qu'il y a eu un « retrait complet ou partiel des droits subjectifs de propriété au sens de l'article 14 paragraphe 1, phrase 1 de la Loi fondamentale en vue d'accomplir certaines missions d'intérêt public »¹⁰¹ (auquel cas on parlera d'expropriation). En ce qui concerne la 13^e modification de la Loi sur l'énergie nucléaire, la présomption d'expropriation peut être écartée, dans la mesure où les volumes résiduels d'électricité, définis par l'Annexe 3, ne peuvent être considérés comme des droits subjectifs protégés par la Loi fondamentale, tel qu'expliqué précédemment¹⁰². En outre, l'expropriation ne peut pas être retenue lorsque le retrait de certains droits subjectifs attachés à la propriété intervient pour prévenir les risques émanant de la

95. Cf. BverfG (2010), *supra* note 93, point 29 ; BverfG (2009), *supra* note 92, point 25 ; Kersten, J. et A. Ingold (2011), « Die Beschleunigung des Atomausstiegs » (L'accélération de la sortie progressive du nucléaire), *Zeitschrift für Gesetzgebung* (ZG), C. F. Müller Verlag, Heidelberg, p. 355. L'autorisation en tant que position de propriété protégée par la Loi fondamentale est également retenue par Di Fabio, U. (1999), *supra* note 3, p. 23, qui considère toutefois que le débat selon lequel celle-ci doit être associée à l'installation est clos ; pour un point de vue différent, cf. Wallrabenstein, A. (2011), *supra* note 32, p. 116.

96. Detterbeck, P. (2013), *Öffentliches Recht* (Droit public), 9^{ème} édition, Vahlen Verlag, Munich, p. 223.

97. Däuper, O., P. Michaels et J. O. Voß (2011), *supra* note 75, p. 377.

98. Cf. Epping, V. (2012), *supra* note 79, point 463 ; Detterbeck, P. (2013), *supra* note 96, point 515.

99. Cf. BverfGE 83, p. 212 ; Di Fabio, U. (1999), *supra* note 3, p. 30 ; de Witt (2012), *supra* note 11, p. 485.

100. BverfGE 58, p. 300 et s. ; BverfGE 72, p. 76 ; Jarass, H. D. (2014), *supra* note 87, Art. 14, point 34 ; Epping, V. (2012), *supra* note 79, point 462.

101. BVerfGE 70, p. 199 et s. ; BVerfGE 72, p. 76.

102. Däuper, O., P. Michaels et J.O. Voß (2011), *supra* note 75, p. 378 ; Koch, H.J. (2000), *supra* note 64, p. 1532.

propriété¹⁰³. En revanche, l'existence de dispositions fixant le contenu et les limites de la propriété peut toujours être présumée dans les situations ayant trait à la protection des droits publics, et c'est également le cas de la 13^e modification de la Loi sur l'énergie nucléaire, dont l'exposé des motifs indique que l'objectif est de protéger le bien commun¹⁰⁴.

Une conclusion différente pourrait toutefois être retenue à l'égard des centrales nucléaires immédiatement mises hors service en application de l'article 7 (1a) (1) de la Loi sur l'énergie nucléaire, dans la mesure où le législateur avait, dès le départ, l'intention de retirer définitivement l'autorisation d'exploitation de ces centrales nucléaires¹⁰⁵. Cependant, ici aussi, l'objectif de cette ingérence joue un rôle essentiel dans sa qualification, et en l'espèce la détermination de cet objectif entre dans les prérogatives du législateur¹⁰⁶. À tort ou à raison, la mise hors service de ces centrales avait pour but de prévenir les risques que l'on a estimé accrus à la suite de la réévaluation du risque résiduel associé aux centrales nucléaires les plus anciennes et à leurs équipements techniques après l'accident de Fukushima. C'est sur cette base que ces mises hors service ont été estimées justifiables¹⁰⁷. L'intention du législateur n'était pas de révoquer certains droits de propriété spécifiques, mais d'adopter de nouvelles réglementations générales et abstraites pour la prévention du risque, que l'on qualifiera par conséquent de dispositions fixant le contenu et les limites de la propriété.

iii Justification constitutionnelle

Lors de la détermination du contenu et des limites du droit de propriété, le législateur n'est toutefois pas libre. Il doit en effet concilier les intérêts du propriétaire avec l'intérêt général (article 14 paragraphe 1 phrase 2 de la Loi fondamentale), tout en répondant à l'exigence de proportionnalité. Le projet de loi de la 13^e modification de la Loi sur l'énergie nucléaire indique que l'un de ses objectifs principaux est de mettre un terme le plus rapidement possible à l'utilisation civile de l'énergie nucléaire¹⁰⁸. Cet objectif peut être considéré comme légitime, dans la mesure où les objectifs déclarés de la loi sont d'assurer la protection contre les risques d'atteinte à la vie, la santé et les biens (section I (2) de la Loi sur l'énergie nucléaire), et également compte tenu du rang constitutionnel de ces domaines de protection (article 2 paragraphe 2 de la Loi fondamentale)¹⁰⁹. Par ailleurs, la 13^e modification de la Loi sur l'énergie nucléaire est une mesure adaptée et nécessaire à l'accomplissement de la sortie progressive du nucléaire, du fait de l'absence d'alternative aussi efficace. La proportionnalité de l'intervention dépend ainsi du fait qu'elle a été réalisée comme il se doit. À cet effet, il convient « d'évaluer globalement la gravité de l'ingérence ainsi que le poids et l'urgence des motifs la

103. BVerfGE 20, p. 359 ; Wendt, R. (2014), *supra* note 74, Art. 14, point 86 ; Jarass, H.D. (2014), *supra* note 87, Art. 14, point 81.

104. Exposé des motifs du projet de loi, BT-Drp. 17/6070, p. 5 ; Däuper, O., P. Michaels et J.O. Voß (2011), *supra* note 75, p. 378 ; Ewer, W. (2011), *supra* note 89, p. 1037.

105. Étant donné que ces huit centrales nucléaires ont été fermées pendant le moratoire et que des préoccupations concernant la sécurité ont été exprimées en raison de leur ancienneté, on peut en déduire qu'une reprise de l'activité n'a jamais été envisagée, cf. BT-Drp. 17/6361, p. 17.

106. BVerfGE 49, p. 131 et s.

107. Exposé des motifs du projet de loi, BT-Drp. 17/6070, p. 1 ; Schlömer, J. (2013), *Der beschleunigte Ausstieg aus der friedlichen Nutzung der Kernenergie* (La sortie progressive accélérée de l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire), Nomos Verlag, Baden-Baden, p. 124.

108. Exposé des motifs du projet de loi, BT-Drp. 17/6070, p. 5.

109. Däuper, O., P. Michaels et J.O. Voß (2011), *supra* note 75, p. 378.

justifiant »¹¹⁰. Plus l'ingérence est grave, plus les motifs justificatifs doivent être importants.

L'une des options permettant d'aboutir à une solution adéquate et conforme à la constitution, malgré la grave ingérence dans les droits protégés par l'article 14 de la Loi fondamentale, consiste à utiliser le mécanisme d'indemnisation consacré par la jurisprudence relativement à la fixation du contenu et des limites de la propriété. Le paiement d'une indemnité peut être nécessaire à la préservation de la proportionnalité si les limites imposées au droit de propriété sont telles qu'il est permis de se demander si les droits restants peuvent encore être qualifiés d'usus de la propriété¹¹¹. Le Tribunal constitutionnel fédéral a jugé qu'une telle obligation d'indemnisation n'était pas nécessaire dans le cas d'une réforme législative, dans la mesure où le législateur prévoit des mesures transitionnelles raisonnables et qu'il justifie de l'existence de motifs d'intérêt général primant sur la confiance dans le maintien de la position juridique préexistante¹¹². La seule dégradation des conditions générales de génération de profits ne justifie donc aucun droit à une indemnisation¹¹³. En particulier, l'obligation d'indemnisation a été écartée lorsque les investissements réalisés par la partie concernée étaient déjà amortis et que l'utilisation de la propriété impliquait, a priori, un risque de limitation ou d'interdiction ultérieure¹¹⁴.

Les révisions apportées à la Loi sur l'énergie nucléaire partent de l'hypothèse que chaque centrale est dotée d'une durée d'exploitation standard de 32 ans¹¹⁵, période pendant laquelle les investissements des exploitants des centrales nucléaires auront été amortis et un haut niveau de garanties aura été constitué. Selon une expertise commandée par le ministère fédéral de l'Environnement, les investissements initialement réalisés dans le cadre des centrales nucléaires sont même déjà amortis après 19 ans et, au plus tard après 27 ans, rémunérés avec un gain correspondant au montant des taux actuariels des emprunts publics¹¹⁶. Par conséquent, les investissements réalisés dans les plus anciennes centrales nucléaires sont d'ores et déjà plus qu'amortis et les investisseurs ont été protégés par l'assurance qu'ils pouvaient placer dans le maintien de leurs droits d'utilisation¹¹⁷. Rien ne permet de justifier une croyance dans l'utilisation continue dans le temps (c'est-à-dire infinie) de l'énergie nucléaire. En effet, d'une part, l'énergie nucléaire est une « technologie à haut risque » et le risque résiduel qui y est associé n'a jamais été entièrement

110. BVerfGE 83, p. 19 ; Epping, V. (2012), *supra* note 79, point 57.

111. Cf. BVerfGE 100, p. 243 ; Ewer, W. (2011), *supra* note 89, p. 1037.

112. Cf. BVerfG, *Sächsische Verwaltungsblätter* (Sächp.VBl.) 2010, p. 143 ; BVerfG, *Neue Juristische Wochenschrift* (NJW) 1977, p. 1049 ; BVerfG, NJW 1982, p. 753 ; en résumé, cf. Ewer, W. (2011), *supra* note 89, p. 1037.

113. Fehling, M. (2013), dans Schneider, J.P. et C. Theobald (2013), *Recht der Energiewirtschaft* (Droit du secteur de l'énergie), C. H. Beck Verlag, Munich, section 8, point 118 avec d'autres preuves ; Bruch, D. et H. Greve (2011), *supra* note 32, p. 795.

114. BVerfG, *Sächp.VBl.* 2010, p. 144.

115. BT-Drp. 17/6070, *supra* note 104, p. 6.

116. Ziehm, C. (2012), *supra* note 28, p. 223 ; concernant le montant présumé des gains réalisés par les centrales nucléaires amorties s'élevant à 1 million EUR par jour, cf. Das Gupta, O. (2009), « Die Gelddruckmaschinen » (Les planches à billets), *Süddeutsche-online*, article du 6 juillet 2009 consultable (en allemand) à l'adresse suivante : www.sueddeutsche.de/wirtschaft/alte-atomkraftwerke-die-gelddruckmaschinen-1.808263 ; Sowie Däuper, O., P. Michaels et J.O. Voß (2011), *supra* note 75, p. 378.

117. Ziehm, C. (2012), *supra* note 28, p. 223.

maîtrisable au-delà des limites fixées par le bon sens¹¹⁸. La protection de la confiance dans les autorisations et investissements associés à ces installations à haut risque est toujours limitée dans le temps et diminue avec l'augmentation de la durée d'exploitation, au fur et à mesure de l'amortissement de l'installation¹¹⁹. D'autre part, l'industrie nucléaire était d'ores et déjà convenue en 2000, avec le gouvernement fédéral de l'époque, d'une sortie progressive du nucléaire. Les volumes résiduels d'électricité ainsi que les dates définitives de mise hors service désormais adoptés ne diffèrent que peu de ceux définis à l'époque. Les exploitants ne peuvent pas prétendre avoir fondé leur confiance dans ces chiffres au cours des quelques mois qui ont suivi l'extension temporaire de la durée d'exploitation des centrales en vertu de la 11^e modification de la Loi sur l'énergie nucléaire, ne serait-ce que parce qu'il leur faudrait pour cela apporter la preuve qu'ils ont pris des décisions sur cette base ; or aucun investissement qui pourrait être réputé avoir été fondé sur cette confiance n'a été réalisé par les exploitants pendant cette courte période¹²⁰. Ainsi, la révision du droit nucléaire réalisée par la 13^e modification de la Loi sur l'énergie nucléaire ne justifie pas de mesures d'indemnisation, dans la mesure où l'on peut considérer qu'elle maintient une stricte proportionnalité dans l'évaluation finale.

Par conséquent, l'évaluation finale doit intégrer non seulement, d'une part, la propriété et son droit d'utilisation, la protection des investissements des exploitants des centrales nucléaires et leur confiance en l'existence durable de ces centrales, mais également, d'autre part, les obligations de l'État en matière de protection des droits consacrés par l'article 2 paragraphe 2 de la Loi fondamentale (droit à la vie et à l'intégrité physique) et des ressources naturelles protégées aux termes de l'article 20 (a) de la Loi Fondamentale, ainsi que les intérêts publics prépondérants tels que l'habitabilité des zones géographiques densément peuplées et le bon fonctionnement des infrastructures¹²¹. Ainsi, pour évaluer les intérêts contradictoires qui sont en jeu, il convient de tenir compte de l'importance des droits fondamentaux que l'on souhaite sauvegarder et du degré de l'ingérence spécifique.

Comme nous l'avons dit plus haut, le droit de propriété est l'un des piliers des libertés fondamentales et est donc un droit fondamental élémentaire. Toutefois, la Constitution allemande accorde également une importance primordiale à la protection des ressources naturelles et de la vie et de la santé des personnes. Bien qu'une interdiction d'utilisation de la propriété représente une sévère ingérence dans l'exercice du droit fondamental consacré par l'article 14 de la Loi fondamentale, il convient toutefois de noter, dans le cas des interdictions d'exploitation en question, que ces centrales n'ont jamais été conçues pour fonctionner éternellement. Toute évaluation du degré de l'ingérence dans l'exercice des droits protégés par l'article 14 de la Loi fondamentale doit prendre en considération le fait que les durées d'exploitation des centrales nucléaires ont été fixées avec l'accord des détenteurs des droits fondamentaux considérés. Le point de comparaison pourrait être aussi bien l'état juridique avant la 11^e modification de la

118. Concernant le contrôle des risques associés aux installations à haut risque, cf. Schulze-Fielitz, H. (2011), « Risikosteuerung von Hochrisikoanlagen als Verfassungsproblem » (Le contrôle des risques associés aux installations à haut risque comme problème constitutionnel), DÖV, vol. 64, p. 785 et s.

119. Bruch, D. et Greve, H. (2011), *supra* note 32, p. 798 ; Dolde, K.-P. (1986), « Bestandsschutz von Altanlagen im Immissionsschutzrecht » (La protection des anciennes centrales existantes conformément au droit du contrôle des émissions), NVwZ, vol. 5, p. 879.

120. Cf. également Bruch, D. et H. Greve (2011), *supra* note 32, p. 798.

121. Däuper, O., P. Michaels et J.O. Voß (2011), *supra* note 75, p. 378 et s.

Loi sur l'énergie nucléaire que la situation après la prolongation des durées d'exploitation. Si l'on prend comme point de comparaison la situation juridique avant la prolongation des durées d'exploitation, la dernière modification de la Loi sur l'énergie nucléaire ne représente alors qu'une faible ingérence dans le droit d'utilisation des installations concernées, dans la mesure où les durées d'exploitation qu'elle prévoit, précédemment évoquées, ne se distinguent que marginalement des durées d'exploitation initialement prévues. Cependant, même si l'on prend comme point de comparaison la prolongation des durées d'exploitation d'environ douze ans en moyenne, accordée à titre provisoire, il est toujours possible de considérer que les dispositions de la 13^e modification de la Loi sur l'énergie nucléaire sont raisonnables, au motif qu'un incident nucléaire présente un risque si élevé et incontrôlable pour la vie et la santé qu'il ne peut être compensé par la protection de la propriété. En raison du risque résiduel élevé associé aux centrales à haut risque, le législateur dispose d'une large prérogative d'évaluation dans ce domaine, ainsi que de la possibilité de réévaluer à tout moment le niveau de risque acceptable¹²², tant que la décision prise à ce sujet est d'une très haute importance et qu'elle est prise par le législateur conformément à la théorie dite du « caractère substantiel »¹²³. Le législateur allemand a adopté les modifications en question au motif que le risque associé aux centrales nucléaires du pays n'était plus acceptable. Il a par ailleurs tenu compte de la perte des droits d'utilisation des propriétaires, dans la mesure où il a décidé d'une sortie progressive et qu'il a accordé aux exploitants la possibilité de transmettre les volumes résiduels d'électricité d'installations qui avaient déjà été mises hors service conformément à la section VII (1a) de la Loi sur l'énergie nucléaire, ce qui atténue davantage l'ingérence¹²⁴. On peut donc considérer que cette ingérence tempérée permet de maintenir une proportionnalité au sens strict au regard des intérêts juridiques de rang supérieur relatifs au droit à la vie et à la santé des personnes, et qu'elle ne viole donc pas le droit fondamental à la propriété consacré par l'article 14 de la Loi fondamentale.

b) Non-respect de la liberté professionnelle (article 12 de la Loi fondamentale) ?

Le droit fondamental à la liberté professionnelle (article 12 de la Loi fondamentale) protège toute activité qui sert et/ou contribue, en termes immatériels ou matériels, à la création et au maintien d'un moyen de subsistance¹²⁵. À cet égard, la génération de l'énergie nucléaire à titre commercial est une activité à but lucratif. Étant donné que les exploitants E.ON et RWE bénéficient, en tant que personnes morales allemandes, des droits fondamentaux accordés par le droit privé conformément à l'article 19 (3) de la Loi fondamentale, ces exploitants bénéficient également d'une protection matérielle et personnelle couvrant leur liberté professionnelle.

Une ingérence dans ce domaine de protection peut être approuvée si les réglementations en question ont trait à l'existence ou aux modalités de l'activité concernée¹²⁶. Le retrait des volumes résiduels d'électricité qui avaient été préalablement accordés ainsi que la fixation de dates précises pour la mise hors service de tous les réacteurs nucléaires ont privé les exploitants de la possibilité de poursuivre leur activité professionnelle, c'est-à-dire la production d'énergie nucléaire. Il y a donc eu une ingérence dans le droit fondamental qu'est la liberté professionnelle ; reste à savoir toutefois si cette ingérence était justifiée en droit constitutionnel. Pour répondre à cette question, il faut déterminer si l'ingérence a eu

122. BVerfGE 49, p. 131 ; Bruch, D. et H. Greve (2011), *supra* note 32, p. 798 ; Däuper, O., P. Michaels, P. et J.O. Voß (2011), *supra* note 75, p. 378 et s.

123. Schulze-Fielitz, H. (2011), *supra* note 118, p. 793.

124. Däuper, O., P. Michaels et J. O. Voß (2011), *supra* note 75, p. 378 et s.

125. BVerfGE 105, p. 252 (265) ; Jarass, H. D. (2014), *supra* note 87, Art. 12, point 5.

126. Mann, T. (2014), *supra* note 68, Art. 12, point 77 et s.

des conséquences sur le choix professionnel des exploitants des centrales ou sur leur capacité à exercer leur métier.

La nature de la profession considérée est à cet égard déterminante : s'agit-il d'une profession à part entière ou uniquement d'une activité qui n'est qu'une partie d'une autre profession¹²⁷. Ceci doit être déterminé sur la base de l'évolution historique et de l'opinion dominante¹²⁸. Si la profession considérée est celle d'« exploitant de centrale nucléaire », entendue au sens strict comme une profession à part entière, alors la sortie progressive de l'utilisation de l'énergie nucléaire, prescrite par la loi, représente une ingérence dans la liberté de choix professionnel ; si toutefois la profession est envisagée dans un sens plus large comme « fournisseur d'énergie », ce qui recouvre plusieurs secteurs de l'énergie¹²⁹, il convient alors de considérer cette mesure uniquement comme une réglementation sur l'exercice d'une profession, car un seul secteur d'activité du domaine énergétique est concerné. Le droit des sociétés peut apporter de précieuses indications à ce sujet : le fait que les centrales nucléaires soient exploitées par des filiales distinctes¹³⁰ tend à renforcer la première hypothèse, dans la mesure où l'on peut considérer que la sortie du nucléaire empêcherait ces sociétés d'exercer leur activité économique. Cependant, la scission des entreprises conformément au droit des sociétés n'est pas un facteur décisif dans la détermination de la nature de la profession au sens du droit constitutionnel, sans quoi les entreprises seraient libres de créer de nouvelles entités en vertu du droit des sociétés afin de satisfaire aux exigences du droit constitutionnel. Il convient plutôt d'accorder une importance déterminante au fait suivant : les quatre exploitants des centrales nucléaires d'Allemagne sont des fournisseurs d'énergie intégrés verticalement et intervenant horizontalement, s'engageant à tous les niveaux de la chaîne de valeur, de la production à la distribution et au marketing en passant par le transport¹³¹. Même si l'on se limite, dans cette chaîne de valeur, à examiner le stade de la production d'énergie, l'existence de centrales produisant cette énergie à partir de lignite, d'anthracite, de gaz ou de sources renouvelables indique que les différents types de centrales en opération ne représentent pas chacun une « profession » distincte, mais plutôt une seule et unique profession de producteur d'énergie ou d'exploitant de centrale. De ce point de vue, les activités d'un exploitant de centrale nucléaire ne sont qu'une variante des professions précitées. Le déclassement des centrales nucléaires en application de la 13^e modification de la Loi sur l'énergie nucléaire peut donc être assimilé à une simple réglementation de l'exercice d'une profession et non à l'interdiction totale de celle-ci (réglementation de la liberté professionnelle)¹³².

Il est possible de trouver des justifications constitutionnelles à une ingérence dans la liberté d'exercer une profession si des inquiétudes raisonnables sont soulevées quant au bien-être du public qui justifient une telle ingérence et si

127. Cf. BVerfGE 77, p. 105 et s. ; Mann, T. (2014), *supra* note 68, Art. 12, points 68 et 82.

128. BVerfGE 119, p. 78 et s. ; Manssen, G., dans von Mangoldt, H., F. Klein et Chr. Starck (2010), *Kommentar zum Grundgesetz* (Commentaire de la Loi fondamentale), Verlag C. H. Beck, Munich, 6^{ème} édition, Art. 12, point 53.

129. Dans le même contexte, Manssen, G. (2010), *supra* note 128, Art. 12 de la Loi fondamentale, point 54.

130. E.ON Kernkraft GmbH, RWE Power AG, EnBW Kernkraft GmbH, Vattenfall Europe Nuclear Energy GmbH.

131. Pour une étude plus approfondie de la question, cf. Sander, C. (2011), *Kooperationen in der Energiewirtschaft* (La coopération dans le secteur de l'énergie), Shaker Verlag, Aachen 2011 ; Gussone, P. et C. Theobald, dans Schneider, J. P. et C. Theobald, *Recht der Energiewirtschaft* (Droit du secteur de l'énergie), C. H. Beck Verlag, Munich, p. 300 et s.

132. La même conclusion est retenue par Ewer, W. (2011), *supra* note 89, p. 1036.

l'atteinte à cette liberté fondamentale n'est pas disproportionnée¹³³. Les inquiétudes raisonnables quant au bien-être du public incluent la protection de la vie, de la santé et des ressources naturelles, ce qui signifie que les justifications avancées peuvent se fonder sur les arguments exposés plus au relativement à l'article 14 de la Loi fondamentale. Ainsi, l'atteinte à la liberté professionnelle est en définitive justifiée, et la 13^e modification de la Loi sur l'énergie nucléaire ne viole pas le droit fondamental à la liberté professionnelle.

c) Violation du principe général d'égalité (article 3 de la Loi fondamentale) ?

Enfin, il est raisonnablement permis de se demander si la prescription de durées d'exploitation différentes selon les centrales et le retrait provisoire des autorisations d'exploitation en application du paragraphe 7(1a) de la Loi sur l'énergie nucléaire est conciliable avec le principe général d'égalité (article 3 paragraphe 1 de la Loi fondamentale).

i) Domaine de protection

Dans son acception traditionnelle, le principe général d'égalité prévu par l'article 3 paragraphe 1 de la Loi fondamentale interdit de traiter ce qui est essentiellement identique de manière différente et ce qui est essentiellement différent de manière identique¹³⁴. Les exigences relatives à la qualification de faits essentiellement identiques sont faibles¹³⁵, et le critère de dissimilitude n'est généralement invoqué que si les circonstances factuelles appellent l'application de cadres réglementaires différents dans des contextes systématiques¹³⁶. Outre les personnes physiques, les personnes morales allemandes sont également titulaires de ce droit fondamental en vertu de l'article 19 paragraphe 3 de la Loi fondamentale¹³⁷.

La réduction des durées d'exploitation restantes correspond sans aucun doute à des circonstances équivalentes pour tous les exploitants, mais ceux-ci ont été traités de manière inégale puisque des durées d'exploitation différentes ont été affectées aux diverses installations. La durée d'exploitation standard d'une centrale nucléaire était en moyenne de 32 ans¹³⁸, mais les dates de mise hors service de chaque centrale diffèrent, parfois de manière significative : aux termes des dispositions de la première phrase de l'article 7(1a) de la Loi sur l'énergie nucléaire, une durée

133. BVerfGE 7, p. 405 ; BVerfGE 30, p. 351 ; BVerfGE 97, p. 253 ; BVerfGE 101, p. 247 ; BVerfGE 104, p. 364 ; BVerfGE 106, p. 219 ; BVerfGE 114, p. 251 et s. ; Mann, T. (2014), *supra* note 68, Art. 12, point 126.

134. BVerfGE 1, p. 52 ; BVerfGE 13, p. 53 ; BVerfGE 42, p. 72 ;

135. BVerfGE 40, p. 139 ; Huster, S., dans Friauf, K.-H. et Höfling, W. (2014), *Berliner Kommentar zum Grundgesetz* (Commentaire de Berlin de la Loi fondamentale), Erich Schmidt Verlag, Berlin, article 3 de la Loi fondamentale, point 52.

136. BVerfGE 133, p. 1, point 63 et s. ; Jarass, H.D. (2014), *supra* note 87, article 3 de la Loi fondamentale, point 7.

137. Les personnes morales étrangères ne sont pas couvertes par l'article 3 de la Loi fondamentale, BVerfGE 23, p. 236 ; Starck, Chr., dans von Mangoldt, H., F. Klein et Chr. Starck (2010), *Kommentar zum Grundgesetz* (Commentaire de la Loi fondamentale), Verlag C. H. Beck, Munich, 6^{ème} édition, article 3 de la Loi fondamentale, point 240, souligne toutefois à juste titre que les personnes morales étrangères bénéficient également de la protection d'un ordre juridique fondé sur des droits fondamentaux et ont par conséquent un droit direct à la protection de leurs droits. De plus, les personnes morales des États membres de l'UE peuvent faire valoir la protection de leurs droits fondamentaux s'ils peuvent justifier de liens suffisants avec l'Allemagne, en raison de la priorité d'application des libertés fondamentales sur le marché commun (article 26 paragraphe 2 du TFUE) et de l'interdiction générale de discrimination prévue par l'article 18 du TFUE, cf. BVerfGE, 129, p. 78 et s. ; Bruch, D. et H. Greve (2011), *supra* note 32, p. 796.

138. Exposé des motifs du projet de loi, BT-Drp. 17/6070, p. 6.

d'exploitation d'un peu moins de 32 ans a été accordée à la centrale de Philipsburg à partir du début de son activité commerciale, alors que cette durée est supérieure à 33 ans pour la centrale de Neckarwestheim, supérieure à 35 ans pour la centrale de Brokdorf et supérieure à 36 ans pour les centrales de Grohnde et Grundemmingen C¹³⁹. Il est particulièrement surprenant que le réacteur Grundemmingen B doive être mis hors service au plus tard le 31 décembre 2017 et le réacteur Grundemmingen C au plus tard le 31 décembre 2021, alors que la construction de ces deux réacteurs a été achevée quasiment à la même date. On peut également constater une autre inégalité de traitement : les exploitants RWE AG et Vattenfall AG doivent mettre leurs réacteurs hors service plus tôt que E.ON AG et EnBW AG¹⁴⁰.

Enfin, une autre inégalité de traitement peut être observée : les exploitants RWE et Vattenfall ne peuvent pas utiliser entièrement leurs volumes résiduels d'électricité, étant donné que les dates fixées pour la mise hors service de leurs réacteurs ne permettent pas une consommation totale, ce qui les obligera ainsi à transmettre une partie de leurs volumes résiduels d'électricité aux centrales de E.ON et EnBW, donnant à ces derniers un avantage concurrentiel.¹⁴¹ En revanche, l'exploitant E.ON AG pourra transférer les volumes résiduels d'électricité des réacteurs Isar I et Unterweser aux réacteurs Isar 2 et Emsland, qui seront en service jusqu'en 2022¹⁴².

ii) Justification constitutionnelle

Afin de justifier ces inégalités de traitement, il faut disposer d'un motif matériel suffisamment convaincant¹⁴³, c'est-à-dire une justification assez pertinente et significative pour que l'objectif poursuivi par le législateur puisse compenser l'inégalité de traitement des opérateurs¹⁴⁴. Bien que l'exposé des motifs de la loi n'explique pas spécifiquement la fixation de chaque date de mise hors service, il énonce toutefois les raisons de leur échelonnement dans le temps, à savoir la nécessité de garantir la sécurité d'approvisionnement, de respecter les objectifs nationaux et internationaux en matière de protection du climat et de garantir des prix de l'électricité raisonnables et socialement responsables. Par ailleurs,

139. Ziehm, C. (2012), *supra* note 28, p. 224 a souligné cet état de fait.

140. Vattenfall a même dû mettre immédiatement hors service ses deux centrales nucléaires Krümmel et Brunsbüttel conformément à l'article 7(1a) paragraphe 1, point 1 de la Loi sur l'énergie nucléaire avec l'entrée en vigueur de la 13^{ème} modification de la Loi sur l'énergie nucléaire.

141. Durner, W. (2013), « Die Vereinbarkeit der Abschaltzeiten für die deutschen Kernkraftwerke nach der 13. AtG-Novelle mit dem Gleichheitsgrundrecht des Art. 3 GG » (La compatibilité des données de mise hors service des centrales nucléaires allemandes selon la 13^{ème} modification de la Loi sur l'énergie nucléaire avec le droit fondamental à l'égalité de l'article 3 de la Loi fondamentale), Durner, W., U. Di Fabio et G. Wagner (2011), *Kernenergieausstieg 2011* (La sortie progressive de l'énergie nucléaire 2011), Nomos-Verlag, Baden-Baden, p. 142 ; D. Bruch et H. Greve (2011), *supra* note 32, p. 799.

142. Cf. Schlömer, J. (2013), *supra* note 107, p. 173.

143. BVerfGE 55, p. 88 ; BVerfGE 88, p. 96 ; BVerfGE 100, p. 174 ; Jarass, H. D. (2014), *supra* note 87, Art. 3, point 14. Le critère de contrôle de l'article 3 de la Loi fondamentale, à appliquer à la justification, fait l'objet de débats dans la doctrine et la jurisprudence. Ce débat sera laissé ouvert aux lecteurs de cet article, étant donné que l'inégalité de traitement de la 13^{ème} modification de la Loi sur l'énergie nucléaire est également justifiée selon les autres critères de contrôle, notamment ce que l'on appelle la « nouvelle formule ». Cf. Kersten, J. et A. Ingold (2011), *supra* note 95, p. 368 ; Bruch, D. et H. Greve (2011), *supra* note 32, p. 799.

144. Cf. Jarass, H.D. (2014), *supra* note 87, Art. 3, point 17 et s. ; Ziehm, C. (2012), *supra* note 28, p. 224.

l'amortissement des investissements des exploitants des centrales nucléaires devait aussi être pris en considération pour ne pas faire porter aux exploitants une charge disproportionnée¹⁴⁵. Il convient d'examiner ci-après si ces objectifs justifient lesdites inégalités de traitement.

- Eu égard aux investissements des exploitants des installations, il a été constaté précédemment, concernant l'article 14 de la Loi fondamentale, que les investissements initiaux des exploitants des centrales nucléaires ainsi que les dépenses successives ont été plus qu'amortis dans la mesure où la durée d'exploitation standard est de 32 ans. Seule la centrale nucléaire de Krümmel présente un cas particulier avec un fonctionnement en puissance inférieur à 28 ans, parce qu'elle a été mise hors service plusieurs années durant en raison d'une susceptibilité accrue d'incidents, mais mise hors service en même temps que les autres centrales nucléaires de la même série. Par conséquent, le législateur ne peut pas être tenu pour responsable des différences de durée d'opération des centrales, dans la mesure où des centrales comparables ont formellement reçu le même traitement.
- La sécurité d'approvisionnement représente généralement, en tant qu'intérêt public du « plus haut rang », un critère justifié de différenciation eu égard à l'article 3 de la Loi fondamentale¹⁴⁶. Par ailleurs, la sortie progressive de l'énergie nucléaire et la nécessité de couvrir la charge de base sans la contribution des centrales nucléaires mettront à rude épreuve la stabilité du réseau électrique allemand¹⁴⁷. En ce qui concerne la sécurité d'approvisionnement, il convient de prendre en compte, outre la quantité d'électricité à produire, les caractéristiques physiques et les particularités de l'électricité générée. L'électricité peut certes être alimentée ou prélevée dans le réseau à tout moment, mais il convient néanmoins d'être doté d'une infrastructure de transport adaptée qui puisse fournir du courant en quantité suffisante aux sites où la demande est la plus forte. L'infrastructure du réseau est actuellement conçue pour gérer l'électricité générée par de grandes centrales, elle n'est pas (encore) en mesure de compenser la perte simultanée de plusieurs centrales nucléaires dans une même région. La fermeture des centrales ne sera par conséquent possible que dans la mesure où l'infrastructure de transport aura été adaptée à des nouvelles formes de

145. BT-Drp. 17/6070, p. 1, 5 et s.

146. BVerfGE 25, p. 16 ; BVerfGE 91, p. 202 ; BVerfGE 66, p. 258 ; Pielow, J.C., dans Säcker, F.J. (éditeur) (2014), *Berliner Kommentar zum Energierecht* (Commentaire de Berlin de la législation en matière d'énergie), Deutscher Fachverlag GmbH, Frankfurt am Main, 3^{ème} édition, Introduction E à la Loi sur la gestion de l'énergie, point 382.

147. Cf. Agence fédérale des réseaux (2011), *Auswirkungen des Kernkraftwerk-Moratoriums auf die Übertragungsnetze und die Versorgungssicherheit* (Les implications du moratoire sur les centrales nucléaires pour les réseaux de transmission et la sécurité d'approvisionnement), p. 52 et s. et p. 65 et s. Ce document est consultable (en allemand) à l'adresse suivante : www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Sachgebiete/Energie/Unternehmen_Institutionen/Versorgungssicherheit/Berichte_Fallanalysen/Bericht_4.pdf?__blob=publicationFile&v=1.

génération d'électricité décentralisées ou à distance¹⁴⁸. Le traitement différent des réacteurs Grundremmingen B et C est justifiable à ce titre, même si ces deux installations répondent à des normes de sûreté quasiment identiques, dans la mesure où le législateur estime qu'il faudrait plus de temps pour remplacer la capacité de production de deux centrales que celle d'une seule. Une mise hors service simultanée compromettrait la sécurité d'approvisionnement¹⁴⁹.

- Un autre motif permettant de justifier une inégalité de traitement a trait à la sûreté des installations. Entre les mois de mars et mai 2011 (alors que le moratoire était en vigueur), la Commission de sûreté des réacteurs a effectué une réévaluation des risques en termes de sûreté des centrales nucléaires allemandes, en accordant une attention toute particulière aux caractéristiques techniques spécifiques de chaque centrale ou de chaque série¹⁵⁰. Il est ressorti de cette réévaluation que les systèmes de protection contre les chutes d'avion dont sont dotées les huit plus anciennes centrales étaient inadéquats,¹⁵¹ ce qui a conduit le *Bundestag* à considérer que ces risques structurels n'étaient plus compatibles avec la priorité de la sûreté nucléaire absolue¹⁵².

Si des considérations relatives à la sécurité d'approvisionnement, la protection des investissements et la sûreté représentent des motifs suffisamment objectifs pouvant justifier de façon générale une inégalité de traitement, les exigences d'approvisionnement régionales ainsi que les caractéristiques de sûreté propres à chaque centrale peuvent expliquer les différences en termes de durée d'exploitation des installations. Ces critères, qui prennent en compte les caractéristiques des centrales et non celles des opérateurs, peuvent également être utilisés pour justifier l'inégalité de traitement entre les exploitants Vattenfall et RWE, d'une part, et E.ON et EnBW, d'autre part. Il faut ici rappeler que le législateur dispose d'une large marge d'appréciation dans la fixation de chaque date de mise hors service.

148. La plupart des centrales nucléaires se situent dans le sud de l'Allemagne, largement industrialisé. L'objectif est de remplacer les quantités d'électricité générées par ces centrales par du courant provenant d'énergies renouvelables, la plus importante étant l'énergie éolienne. L'exploitation commerciale fructueuse de cette énergie intervient toutefois principalement dans le nord du pays. En conséquence, l'infrastructure du transport doit être développée du nord vers le sud de l'Allemagne pour alimenter en courant les sites industriels implantés dans le sud du pays. Les tentatives du fournisseur sud-allemand EnBW de mettre hors les réacteurs nucléaires peu rentables, qui génèrent 888 MW, ont été refusées par l'Agence fédérale des réseaux, au motif que toutes les centrales nucléaires au sud du Main sont actuellement vitales à la structure d'approvisionnement. EnBW a formé un recours contre cette décision, cf. l'article « EnBW will Kraftwerke abschalten dürfen » (EnBW veut pouvoir mettre hors service des centrales), en date du 20 janvier 2014, *Süddeutsche-online*, consultable (en allemand) à l'adresse suivante : www.sueddeutsche.de/wirtschaft/klage-gegen-bundesnetzagentur-enbw-will-kraftwerke-abschalten-duerfen-1.1866863.

149. Ziehm, C. (2012), *supra* note 28, p. 225 ; pour autre point de vue, cf. Durner, W. (2013), *supra* note 141, p. 156 et s.

150. Commission de sûreté des réacteurs (RSK) (2011), avis intitulé « Vérifications de la sûreté spécifiques à chaque centrale nucléaire allemande en réponse aux événements survenus à Fukushima-I (Japon) » du 14 mai 2011, consultable (en allemand) à l'adresse suivante : www.rskonline.de/downloads/rsk_sn_sicherheitsueberpruefung_20110516_hp.pdf, p. 23 et s.

151. *Ibid.*, p. 83 et s.

152. Cf. Exposé des motifs de la 13^{ème} modification de la Loi sur l'énergie nucléaire, BT-Drp. 17/6070, p. 5, 7.

En revanche, aucun élément ne justifie que les exploitants Vattenfall et RWE ne puissent pas redistribuer les volumes résiduels d'électricité au sein de leurs parcs de centrales, et le législateur aurait dû envisager une solution de compensation à cet égard. Néanmoins, dans la mesure où ils peuvent transmettre ces volumes résiduels d'électricité aux centrales des autres exploitants en échange d'une contrepartie, l'inégalité de traitement peut être considérée comme proportionnée et donc conforme à la Constitution.

4. Conclusion concernant la constitutionnalité de la 13^e modification de la Loi sur l'énergie nucléaire

En conclusion, la 13^e modification de la Loi sur l'énergie nucléaire ne viole pas les articles 14, 12 et 3 de la Loi fondamentale et, selon l'avis de l'auteur, résisterait au contrôle effectué par la Cour constitutionnelle fédérale.

IV. Les suites juridiques de la 13^e modification de la Loi sur l'énergie nucléaire

À la suite de la 13^e modification de la Loi sur l'énergie nucléaire, les exploitants des centrales ont formé différents recours contre les lois et les mesures associées à la sortie progressive du nucléaire afin de faire constater l'inconstitutionnalité de la 13^e modification de la Loi sur l'énergie nucléaire ou de demander réparation (cf. partie I.). À la même période, le *Bundestag* a adopté d'autres mesures législatives afin de protéger la « transition énergétique » (cf. partie II.), dont les retombées économiques sont difficilement estimables (cf. partie III). D'autres questions juridiques ont été soulevées en relation avec les futures tâches à réaliser, telles que le démantèlement des installations nucléaires et le stockage des déchets radioactifs (cf. partie IV).

A. Aspects procéduraux

D'un point de vue procédural, on distingue les recours des exploitants contre la 13^e modification à titre principal et les demandes d'indemnisation des exploitants à titre secondaire.

1. Recours constitutionnels

Aucune décision n'a encore été prise concernant les recours constitutionnels formés par les exploitants E.ON, RWE et Vattenfall contre la 13^e modification de la Loi sur l'énergie nucléaire devant la Cour constitutionnelle fédérale de Karlsruhe¹⁵³. Une décision en faveur des requérants semble improbable pour les raisons précédemment évoquées au point C. Toutefois, la « route de Karlsruhe » pourrait s'avérer tout du moins financièrement avantageuse pour les exploitants. En effet, les réserves relatives au démantèlement et au déclassement des centrales nucléaires, que leurs exploitants sont obligés de constituer en vertu du droit commercial¹⁵⁴, sont exonérées d'impôts et demeurent à la libre disposition des sociétés, ce qui les apparente à des prêts sans intérêts¹⁵⁵. Les réacteurs déjà mis hors service ne peuvent pas être démantelés avant que les recours constitutionnels n'aient été jugés, et par conséquent les exploitants continueront de bénéficier de ces réserves jusqu'à ce que le Tribunal constitutionnel fédéral rende une décision.

153. Références du dossier 1 BvR 2821/11 (E.ON), 1 BvR 321/12 (RWE) et 1 BvR1 456/12 (Vattenfall).

154. Cf. Section 249 du Code de commerce conformément auquel les sociétés doivent constituer des provisions pour les responsabilités futures.

155. Cf. Ziehm, C. (2012), *supra* note 28, p. 225.

2. Arbitrage devant le CIRDI

La société mère suédoise Vattenfall AB a également introduit le 20 décembre 2013 une requête d'arbitrage d'investissements contre la République fédérale d'Allemagne auprès du Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements¹⁵⁶ (CIRDI) à Washington. L'article 26 de la Charte de l'énergie, permettant d'ouvrir une procédure d'arbitrage entre un investisseur et une partie contractante, constitue le fondement juridique à cet effet.¹⁵⁷ Dans sa requête d'arbitrage, Vattenfall a fait valoir que la sortie progressive par l'Allemagne de l'énergie nucléaire et la perte subséquente de ses investissements dans les centrales dont la société détenait la propriété (Brunsbüttel et Krümmel) ou des parts sociales (Brokdorf) ont constitué une violation de ses droits en tant qu'investisseur¹⁵⁸. Aucun détail n'a été rendu public concernant les dispositions spécifiques de la Charte de l'énergie qui auraient, selon Vattenfall, été violées, ni concernant le montant de la compensation réclamée.¹⁵⁹ Les chances de succès de cette procédure pour Vattenfall sont généralement considérées comme plus élevées que le recours formé devant la Cour constitutionnelle fédérale, étant donné que la violation de la confiance de l'investisseur semble admissible selon les critères utilisés dans le cadre de la procédure d'arbitrage¹⁶⁰.

3. Demandes d'indemnisation

Plusieurs aspects de la sortie progressive de l'énergie nucléaire peuvent être utilisés par les exploitants de centrales nucléaires pour fonder des recours en indemnisation.

a) Moratoire

Chronologiquement, le premier motif d'indemnisation est apparu à la suite des interdictions temporaires d'exploitation que les autorités des différents *länder* compétentes en matière d'environnement ont imposées dans le cadre du moratoire de trois mois. Après que la haute cour administrative de Kassel a accueilli par ordonnance provisoire le recours de l'exploitant RWE, au motif qu'il y avait une sincère intention de poursuivre une action en réparation devant les juridictions civiles contre le *land* de Hesse et qu'une telle action n'était manifestement pas dénuée de perspectives¹⁶¹, la haute cour administrative a finalement établi l'inconstitutionnalité du moratoire d'un point de vue formel et matériel par deux arrêts relatifs aux centrales Biblis A et B¹⁶². Ces arrêts ont pris force exécutoire après le rejet de l'appel interjeté par le *land* de Hesse devant la Cour fédérale administrative¹⁶³. Selon les chiffres cités par la presse, l'exploitant RWE AG a accusé

156. CIRDI, affaire n° ARB/12/12.

157. Traité sur la Charte de l'énergie (1994), 2080 RTNU 95. Buntenbroich, D. et M. Kaul (2014), « Transparenz in Investitionsschiedsverfahren – Der Fall Vattenfall und die UNCITRAL-Transparenzregeln » (La transparence dans la procédure d'arbitrage d'investissements - Le cas Vattenfall et les règles de la CNUDCI sur la transparence), *Zeitschrift für Schiedsverfahren* (SchiedsVZ), vol. 12, p. 2.

158. Cf. Buntenbroich, D. et M. Kaul (2014), *supra* note 157, p. 2.

159. *Ibid.*, p. 3, pour un examen plus approfondi de la problématique de la transparence des procédures devant le CIRDI.

160. Winter, G. (2013), « The Rise and the Fall of Nuclear Energy Use in Germany: Processes, Explanations and the Role of Law » (La montée et la chute de l'utilisation de l'énergie nucléaire en Allemagne : processus, explications et le rôle du droit), *Journal of Environmental Law*, Oxford University Press, Oxford, vol. 25, p. 117 et s. ; Buntenbroich, D. et M. Kaul (2014), *supra* note 157, p. 2.

161. Haute cour administrative de Kassel, *supra* note 38, p. 634.

162. *Ibid.*, p. 367 et s.

163. *Ibid.*, p. 236 et s.

une perte d'environ 187 millions EUR du fait de la mise hors service forcée de Biblis A et B¹⁶⁴. En 2014, l'exploitant E.ON a également formé un recours en réparation pour un montant s'élevant à quelque 250 millions EUR, en relation avec la mise hors service de ses centrales Isar 1 et Unterweser, qu'il estimait illégale¹⁶⁵.

Les demandes en réparation des exploitants peuvent être soutenues en invoquant la responsabilité de l'État (article 839 du Code civil allemand combiné avec l'article 34 de la Loi fondamentale) ou une atteinte à un droit de propriété assimilable à une expropriation¹⁶⁶. Dans les deux cas, comme cela a déjà été établi par l'arrêt de la haute cour administrative de Kassel, l'élément constitutif déterminant est l'existence d'une action illégale de l'État. Comme précédemment démontré (voir C. II.), les autorités ont directement porté atteinte au droit d'utilisation de la propriété protégé par l'article 14 de la Loi fondamentale. De plus, cette atteinte représente pour les exploitants des centrales nucléaires un « sacrifice spécial », si bien qu'un recours en réparation du fait d'une action assimilable à une expropriation pourrait être fondé. La responsabilité simple de l'État pourrait également être engagée, en parallèle des actions relatives à l'expropriation, bien que cette responsabilité nécessite la caractérisation d'une faute. Bien que le ministère fédéral de l'Environnement ait donné « des instructions *de facto* » aux autorités locales concernant le moratoire, la haute cour administrative de Kassel a considéré que l'autorité de régulation nucléaire du *land* de Hesse était responsable des interdictions d'exploitation¹⁶⁷. Il est donc permis de se demander dans quelle mesure le *land* de Hesse serait indemnisé par l'État fédéral si les juges en décidaient autrement¹⁶⁸.

b) 13^e modification de la Loi sur l'énergie nucléaire

Comme indiqué précédemment, la 13^e modification de la Loi sur l'énergie nucléaire ne comporte pas de disposition relative à une compensation financière du fait de la réduction des durées d'exploitation. Étant donné que ces réductions ne peuvent pas être qualifiées d'expropriation au sens de l'article 14 paragraphe 3 de la Loi fondamentale, les demandes de réparations devraient être fondées sur l'existence d'atteintes assimilables à une expropriation ou sur la responsabilité simple de l'administration¹⁶⁹. Il résulte de l'analyse développée plus haut (C. III.) qu'à l'inverse

164. Cf. « Hessischer VGH zu Kernkraftwerk Biblis Abschalten war rechtswidrig » (Le Tribunal administratif de Hesse déclare l'arrêt de la centrale nucléaire Biblis illégal), *Legal Tribune Online* du 27 février 2013, consultable (en allemand) à l'adresse suivante : www.lto.de/recht/nachrichten/n/hessischer-vgh-urteil-6-c-824-11-t-biblis-atomkraftwerk-abschaltung-rechtswidrig/.

165. Cf. « Eon fordert Schadenersatz für Atom-Moratorium » (E.ON réclame une indemnisation pour le moratoire sur le nucléaire), *Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ)* du 15 avril 2014, consultable (en allemand) à l'adresse suivante : www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/eon-fordert-schadenersatz-fuer-atom-moratorium-nach-fukushima-12897078.html.

166. Haute cour administrative de Kassel, *supra* note 38, p. 634 et s.; Battis, U. et M. Rutloff (2013), *supra* note 57, p. 823.

167. Haute cour administrative de Kassel, *supra* note 38, p. 373 et s.

168. Le fondement juridique correspondant serait l'article 104(a) paragraphes 2 et 5, phrase 1 de la Loi fondamentale.

169. Wagner, G. (2011), « Entschädigung der Energieversorgungsunternehmen wegen des Kernenergieausstiegs 2011 – Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen und legislatorische Optionen » (L'indemnisation des entreprises d'approvisionnement en énergie en raison de la sortie progressive de l'énergie nucléaire de 2011 – Cadre constitutionnel et options législatives), Durner, W., U. Di Fabio et G. Wagner (2011), *Kernenergieausstieg 2011 (La sortie progressive de l'énergie nucléaire de 2011)*, Nomos-Verlag, Baden-Baden, p. 176.

du moratoire mentionné ci-dessus, la 13^e modification de la Loi sur l'énergie nucléaire doit être considérée comme conforme à la Constitution ; on peut donc en conclure qu'en l'absence d'acte illégal de l'État, les recours précités seraient rejetés.

Néanmoins, des actions en réparation ont été intentées par les exploitants E.ON, RWE et Vattenfall. Les conseils d'administration de ces sociétés considèrent que ces actions judiciaires doivent être menées afin de prévenir le risque de pertes de milliards d'euros associé à la sortie progressive du nucléaire¹⁷⁰, ne fût-ce que pour s'acquitter de leur obligation de diligence au titre du droit des sociétés (article 93 de la Loi relative aux sociétés anonymes). Par conséquent, les exploitants E.ON et TWE ont formé des recours en indemnisation contre l'État fédéral, pour des montants respectifs d'au moins 8 milliards EUR et 2 milliards EUR¹⁷¹. Ces actions en justice n'auraient aucune chance de réussir en cas de rejet des recours constitutionnels formés contre la 13^e modification de la Loi sur l'énergie nucléaire. Si, à l'inverse, le Tribunal constitutionnel fédéral retient l'inconstitutionnalité de la 13^e modification de la Loi sur l'énergie nucléaire, le législateur pourrait convenir d'un régime d'indemnisation avec effet rétroactif, afin de préserver la proportionnalité des dispositions relatives à la sortie progressive du nucléaire¹⁷².

c) *Taxe sur les combustibles nucléaires*

Les exploitants des centrales nucléaires ont de grandes chances d'obtenir le remboursement de la taxe sur les combustibles nucléaires, instaurée en 2010 par la 11^e modification de la Loi sur l'énergie nucléaire. Les exploitants E.ON, RWE et EnBW ont d'ailleurs introduit des recours à cet effet devant les juridictions compétentes en matière fiscale. Après que les tribunaux des finances de Hambourg et Munich ont déjà mis en doute la constitutionnalité de la taxe sur les combustibles nucléaires dans leurs jugements¹⁷³, le tribunal des finances de Hambourg en a finalement retenu l'inconstitutionnalité et a renvoyé l'affaire devant la Cour constitutionnelle fédérale ainsi que devant la Cour de justice de l'Union Européenne (CJUE) pour violations éventuelles du droit de l'Union.¹⁷⁴ Dans une série de décisions rendues le 11 avril 2014, le tribunal des finances de Hambourg a accordé des mesures de protection provisoires aux opérateurs des centrales nucléaires¹⁷⁵, en raison des doutes sérieux qui existaient quant à la constitutionnalité et la conformité au droit de l'Union de la Loi relative à la taxe sur les combustibles nucléaires. Selon le tribunal, la taxe sur les combustibles nucléaires n'était pas une taxe sur la consommation de combustibles nucléaires ou de courant électrique, mais une taxe

170. Bruch, D. et H. Greve (2011), *supra* note 32, p. 794.

171. Cf. « Entschädigung der Energieversorgungsunternehmen wegen des Kernenergieausstiegs 2011 » (L'indemnisation des entreprises d'approvisionnement en énergie à la suite de la sortie progressive de l'énergie nucléaire de 2011), *Spiegel-online* du 13 juin 2012, consultable (en allemand) à l'adresse suivante : www.spiegel.de/wirtschaft/unternehmen/atomausstieg-energieversorgungsunternehmen-fordern-15-milliarden-euro-schadensersatz-a-838527.html

172. Cf. Battis, U. et M. Ruttloff (2013), *supra* note 57, p. 824.

173. Tribunal des finances de Hambourg, jugement du 16 septembre 2011, réf. 4 V 133/11, *Zeitschrift für Umweltrecht* (ZUR) 2012, Nomos-Verlag, Baden-Baden, vol. 23, p. 54 et s. ; Tribunal des finances de Munich, jugement du 5 octobre 2011, réf. 14 V 2155/11, ZUR 2012, vol. 23, p. 255 et s.

174. Tribunal des finances de Hambourg, jugement du 29 janvier 2013, réf. 4 K 270/11, *Zeitschrift für das gesamte Recht der Energiewirtschaft* (EnWZ) 2013, C. H. Beck Verlag, Munich, vol. 2, p. 422. La procédure devant la Cour constitutionnelle fédérale a été introduite sous la référence 2 BvL 6/13 et celle devant la CJUE sous la référence C-5/14.

175. Tribunal des finances de Hambourg, jugement du 11 avril 2014, réf. 4 V 154/13, *Entscheidungen der Finanzgerichte* (EFG) 2014 (jugements des tribunaux des finances 2014), Stollfuß Medien GmbH, Bonn, vol. 53, p. 1172 et s.

indépendante destinée à opérer un prélèvement sur les bénéfices des exploitants des centrales nucléaires. Par conséquent, l'État fédéral s'est appuyé à tort sur sa compétence législative en matière de taxes sur la consommation. De plus, le tribunal des finances de Hambourg a considéré la taxe contraire au droit de l'Union, car le principe de la « taxation en aval », énoncé dans la Directive restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité, interdit toute imposition supplémentaire des produits énergétiques outre l'imposition du courant électrique. En exécution de cette décision rendue dans le cadre d'une procédure en référé, plus de 2.2 milliards EUR au total doivent être versés aux requérants au titre du remboursement de la taxe sur les combustibles nucléaires, avant que le litige ne soit tranché au fond.

B. Mesures d'accompagnement en vue de sécuriser la « transition énergétique »

Alors que l'énergie nucléaire avait déjà été qualifiée, dans le contexte de la prolongation des durées d'exploitation des centrales nucléaires en 2010, de « technologie relais » facilitant le passage à des sources renouvelables, la sortie progressive du nucléaire a rendu encore plus urgents les efforts pour transformer la production d'énergie primaire en Allemagne. Afin de compenser la perte future de l'électricité jusqu'alors produite à partir de l'énergie nucléaire¹⁷⁶, une série de lois visant à développer les énergies renouvelables et à promouvoir l'extension du réseau a été adoptée, avec pour objectif final l'accomplissement de la « transition énergétique ».

1. Modifications de la Loi sur les énergies renouvelables

La Loi sur les énergies renouvelables, modifiée pendant l'été 2014¹⁷⁷, est le pivot de la transformation de la production d'énergie primaire en Allemagne. Cette loi a également été modifiée par la 13^e modification de la Loi sur l'énergie nucléaire de 2011, qui a porté l'objectif relatif à la part des énergies renouvelables dans le mix électrique en 2020 de 30 % à 35 % minimum et les objectifs pour les années 2030, 2040 et 2050 à des minimums respectifs de 50 %, 65 % et 80 %¹⁷⁸. Les producteurs d'énergies renouvelables se sont vu promettre des mesures incitatives sous la forme d'une rémunération versée en échange de l'alimentation du réseau de distribution d'électricité (« tarifs de rachat »). Divers allègements fiscaux ont été accordés à l'énergie éolienne offshore plutôt qu'aux énergies renouvelables terrestres décentralisées¹⁷⁹ et différents systèmes de primes et de subventions ont été décidés pour la géothermie, afin de tirer profit du potentiel largement inexploité de cette source d'énergie en Allemagne¹⁸⁰. Les financements disponibles pour l'énergie éolienne terrestre, les centrales photovoltaïques et fonctionnant au biogaz ont également été réduits dans leur ensemble, du fait de la compétitivité accrue de ces installations. Les mesures *ad hoc* relatives aux tarifs de rachat de l'électricité ont été

176. En 2010, la part de l'énergie nucléaire dans la consommation brute d'électricité se situait autour de 23 %, cf. Office fédéral des statistiques, communiqué de presse n° 144 en date du 11 avril 2011.

177. Loi pour le développement des énergies renouvelables (EEG 2014) du 21 juillet 2014, Journal officiel de la République (BGBl) I, p. 1066.

178. Loi relative à la révision du cadre juridique pour la production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelables du 28 juillet 2011, Journal officiel de la République (BGBl) I, p. 1634.

179. L'objectif fixé par le gouvernement fédéral d'atteindre 25 000 MW d'énergie offshore en 2030 a été réduit à 15 000 MW par la loi EEG 2014, en raison des coûts associés élevés.

180. Pour davantage de précisions, cf. Sellner, D. et F. Fellenberg (2011), « Atomausstieg und Energiewende 2011 – das Gesetzespaket im Überblick » (La sortie progressive du nucléaire et la transition énergétique 2011 – Aperçu du paquet législatif), NVwZ, C. H. Beck Verlag, Munich, vol. 15, p. 1029.

accompagnées par le développement de possibilités accrues de commercialisation directe visant à réduire le délai de mise sur le marché des énergies renouvelables¹⁸¹. Par ailleurs, une mesure réellement innovante a été prise avec l'instauration d'une prime commerciale optionnelle, réglée par le gestionnaire du réseau, afin d'inciter les exploitants des centrales à produire de l'électricité à la mesure des besoins¹⁸². En outre, une nouvelle modification a étendu le champ d'application des exemptions fiscales accordées par la Loi sur les énergies renouvelables aux petites et moyennes entreprises, mesure qui aboutit actuellement à une forte hausse de la taxation pour les autres acheteurs d'électricité. Ces exemptions ont fait l'objet d'une procédure d'enquête de la Commission européenne pour déterminer si elles s'analysaient en des aides illégales, mais cette procédure a été close en juillet 2014 à la suite d'un accord conclu entre le gouvernement fédéral et la Commission¹⁸³.

2. Développement de l'infrastructure de réseau

La sortie progressive de l'énergie nucléaire et l'utilisation accrue des énergies renouvelables décentralisées ont eu pour autre conséquence la nécessité de convertir et d'étendre le réseau électrique¹⁸⁴. À cet effet, la législation existante relative au développement accéléré des lignes électriques¹⁸⁵ a été amendée en 2011 par la Loi relative à l'accélération du développement des réseaux¹⁸⁶ afin de satisfaire le plus rapidement possible la demande de nouvelles lignes de transport d'électricité et, plus particulièrement, de nouveaux réseaux de transport. En dépit de ces modifications plus ou moins substantielles de la législation existante, ainsi que des tentatives de parvenir à une plus grande acceptation du public grâce à une transparence accrue¹⁸⁷, le développement des réseaux de transport en Allemagne n'a que très peu progressé. En outre, ces modifications législatives ont introduit de nouvelles règles régissant la question problématique de la connexion des installations offshore au réseau de transmission (article 17(2a), phrase 2 de la Loi relative au secteur de l'énergie (*Energiewirtschaftsgesetz* – EnWG). Ces règles prévoient une indemnisation des communes pour les lignes à haute tension aériennes traversant leurs territoires et font de l'usage des câbles souterrains le choix standard pour les réseaux de distribution (Section 43h de la loi EnWG). Enfin, la transposition de la troisième Directive concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité a imposé aux exploitants des réseaux de distribution d'agir en tant

181. Altröck, M. et V. Oschmann, dans Altröck, M., V. Oschmann et C. Theobald (2013), *EEG Kommentar* (Commentaire de la Loi EEG), 4^{ème} édition, C. H. Beck Verlag, Munich, section 33a, point 1 et s.

182. *Ibid.* section 33g, point 7.

183. Cf. « EEG-Reform: Planbar. Bezahbar. Effizient. » (La réforme EEG : Prévisible. Abordable. Efficace.), consultable (en allemand) à l'adresse suivante : www.bmwi.de/DE/Themen/Energie/Erneuerbare-Energien/eeg-reform.html.

184. Cf. Rapport de l'Agence fédérale des réseaux (2011), *supra* note 147, p. 51 et s.

185. Cf. Loi relative à l'accélération de la planification de l'infrastructure du 9 décembre 2006, *Journal officiel de la République I*, p. 2833, et la Loi relative au développement des lignes électriques du 21 août 2009, *Journal officiel de la République I*, p. 2870.

186. Loi relative à l'accélération du développement des réseaux du 28 juillet 2011, *Journal officiel de la République I*, p. 1690.

187. Cf. Straßburg, W., dans de Witt, P. et F.J. Scheuten (2013), *Netzausbaubeschleunigungsgesetz Kommentar* (Commentaire de la Loi relative à l'accélération du développement des réseaux), C. H. Beck Verlag, Munich, Introduction à la Loi relative à l'accélération du développement des réseaux (*Netzausbaubeschleunigungsgesetz* – NABEG), point 70 et s. ; Mann, T. (2013), « Großvorhaben als Herausforderung für den demokratischen Rechtsstaat » (Les projets de grande envergure, défis pour l'État de droit démocratique), *VVDStRL*, Walter de Gruyter Verlag, Berlin, vol. 72, p. 573 et s.

que coordinateurs afin de garantir la sécurité d'approvisionnement et de continuer à promouvoir le développement accéléré des réseaux¹⁸⁸.

C. Conséquences économiques pour les fournisseurs d'énergie et les consommateurs

Au-delà des sources d'énergie concernées, les structures des entreprises sont également en pleine mutation au sein du marché allemand de l'énergie. Après la sortie en 1998 des monopoles sectoriels des municipalités à la suite de la libéralisation graduelle du marché de l'énergie imposée par l'Union européenne, un mouvement substantiel de consolidation a vu apparaître, à la fin du siècle, quatre grandes entreprises spécialisées dans l'approvisionnement en énergie, intégrées verticalement et horizontalement¹⁸⁹. Ce mouvement de concentration a pu être constaté dans le secteur du transport, des ventes et de la distribution, mais également, et plus particulièrement, dans le secteur de la production : en 2008, les exploitants RWE, E.ON, Vattenfall et EnBW ont généré 80 % de la production d'électricité du pays¹⁹⁰.

Au cours des dernières années, le marché de la production a connu d'importants changements, en grande partie du fait des « tarifs de rachat » introduits par la loi EEG. La production d'électricité, jadis centralisée dans de grandes centrales, est de plus en plus remplacée par des installations de production décentralisées en application de la Loi EEG, particulièrement en ce qui concerne la charge de pointe et la charge moyenne¹⁹¹. En raison de la relative faiblesse de la part des sources renouvelables dans l'énergie produite par les grands groupes¹⁹², des investisseurs privés, des sociétés publiques et en particulier des régies municipales ont réalisé d'importants profits dans ce domaine à ce jour. Outre la perte grandissante de parts du marché dans le domaine de la production, les quatre grands fournisseurs d'énergie ont dû se séparer de leurs réseaux de transmission en raison de règles de plus en plus strictes en matière de dissociation¹⁹³. Ils ont également été contraints de

188. Pour plus de précisions sur les amendements pris séparément, cf. Sellner, D. et F. Fellenberg (2011), *supra* note 180, p. 1033.

189. Cf. Schlemmermeier, C. et C. Schorsch (2003), « Verflechtung zwischen den Marktstufen im deutschen Energierecht » (L'interdépendance des niveaux de la chaîne d'approvisionnement en droit allemand de l'énergie), Schwintowski, H.P., *Strategische Allianzen – Netznutzung – Vergaberecht auf den Energiemärkten* (Alliances stratégiques – Utilisation du réseau – Droit des marchés publics en matière d'énergie), Nomos-Verlag, Baden-Baden, p. 59.

190. Office fédéral de lutte contre les cartels (2013), « Sektoruntersuchung Stromerzeugung und –großhandel », (Enquête sectorielle sur la production et le commerce de gros de l'électricité), p. 18, consultable (en allemand) à l'adresse suivante : www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Sektoruntersuchungen/Sektoruntersuchung%20Stromerzeugung%20Stromgrosshandel%20%20Abschlussbericht.html?nn=4143254.

191. En 2012, la part des « quatre grands » dans la production d'électricité se situait encore autour de 46,9 %. Cf. Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft (BDEW) (Association allemande des industries de l'eau et de l'énergie) (2012), *Wettbewerb 2012*, p. 32, consultable (en allemand) à l'adresse suivante : www.bdew.de/internet.nsf/id/broschuere-wettbewerb-2012-de.

192. À titre d'exemple, RWE, le plus grand producteur d'électricité a, en 2011, produit 74,1 TWh à partir de lignite, 47,8 TWh à partir de houille, 34,3 TWh à partir d'énergie nucléaire, 38,5 TWh à partir de gaz naturel et 8,8 TWh à partir d'énergies renouvelables. Informations consultables (en allemand) à l'adresse suivante : [Strom- und Waermeerzeugung, RWE Corporate Website, www.rwe.com/web/cms/de/1391638/rwe/ueber-rwe/geschaeftsaktivitaeten/strom-und-waermeerzeugung/](http://Strom-und-Waermeerzeugung.RWE.Corporate.Website.www.rwe.com/web/cms/de/1391638/rwe/ueber-rwe/geschaeftsaktivitaeten/strom-und-waermeerzeugung/).

193. E.ON a vendu son réseau de transport à TenneT TSO GmbH, RWE à la société Amprion GmbH et Vattenfall à la société 50 Hertz GmbH. EnBW a délocalisé son réseau dans la société dérivée Transnet BW GmbH.

vendre des participations minoritaires à des régies municipales¹⁹⁴. À cette pression engendrée par la libéralisation et l'affaiblissement de la position de marché s'est alors ajouté, avec la sortie du nucléaire, un contretemps financier qui a touché de plein fouet les groupes qui tablaient encore, en grande partie, sur de grandes centrales conventionnelles. Du fait de la sortie du nucléaire, l'exploitant E.ON AG subira, à lui seul, un manque à gagner estimé à 2.2 milliards EUR¹⁹⁵.

Les coûts inhérents à la transition énergétique seront énormes, indépendamment de la sortie progressive du nucléaire¹⁹⁶, mais ils ne peuvent pas être chiffrés avec précision, pas plus que la charge supplémentaire qui sera supportée par le consommateur du fait de la sortie du nucléaire. La formation des coûts et/ou des prix dépend substantiellement des facteurs intégrés dans la facture et du fait que l'on attribue ou non à certains facteurs, tels que les bénéfices environnementaux des énergies renouvelables, une valeur pécuniaire. Même si le montant ne peut être défini avec précision en raison des nombreux liens de causalité, une chose est certaine : la transformation de l'approvisionnement allemand en énergie ne pourra être réalisée qu'au prix de coûts considérables pour l'ensemble des parties prenantes, y compris les consommateurs (même si cet impact est atténué dans une certaine mesure par les énergies renouvelables). Le public a mis longtemps à réaliser cet état de fait et les critiques commencent tout juste à se faire entendre, alors que la sortie de l'énergie nucléaire a été largement approuvée par la population allemande en 2011, nonobstant les éventuelles conséquences en termes de coûts.

D. Le stockage des déchets radioactifs

De la même façon, lorsqu'a été décidée la sortie progressive du nucléaire en 2011, les questions relatives au stockage des déchets radioactifs n'ont eu que peu d'impact sur l'opinion publique. Elles font toutefois aujourd'hui l'objet d'un plus large débat.

1. Le démantèlement des installations nucléaires

La sortie définitive de l'utilisation de l'énergie nucléaire en 2022 signifie que les questions concernant le déclassement et le démantèlement des centrales vont devenir un enjeu prioritaire. Conformément au principe « pollueur-payeur » appliqué par le droit public et le droit de l'environnement, les exploitants des centrales nucléaires assument généralement la charge des coûts inhérents au démantèlement et au déclassement des centrales, ainsi qu'au stockage des déchets

194. E.ON a, par exemple, vendu son ancienne holding « Thüga », dans laquelle étaient regroupés 120 participations de régies municipales, à un consortium composé des régies municipales d'Hanovre, de Francfort et de Nuremberg, ainsi que de l'association d'utilité publique KOM9 GmbH & Co. KG, notamment en réponse à la décision rendue par la Cour fédérale de justice dans l'affaire Eschwege (BGHZ 178, p. 285 et s.).

195. Calcul effectué par Becker, P. (2011), *supra* note 3, p. 476.

196. Le gouvernement fédéral prévoit des frais supplémentaires de 550 milliards EUR d'ici à 2050 pour la mise en œuvre de sa stratégie énergétique, cf. « Was bringt, was kostet die Energiewende » (Quels sont les apports et les coûts de la transition énergétique), consultable (en allemand) à l'adresse suivante : www.bundesregierung.de/Content/DE/StatischeSeiten/Breg/Energiekonzept/0-Buehne/kosten-nutzen-energiewende.html. L'ancien ministre fédéral de l'Environnement, Peter Altmaier, a chiffré les éventuels coûts à 1 milliard EUR si la politique pratiquée jusqu'à présent en matière de subventions ne change pas, cf. « Umweltminister Altmaier 'Energiewende könnte bis zu einer Billion Euro kosten » (Le ministre de l'environnement Altmaier : « La transition énergétique pourrait coûter jusqu'à un milliard d'euro »), FAZ du 19 février 2013, consultable (en allemand) à l'adresse suivante : www.faz.net/aktuell/politik/energiepolitik/umweltminister-altmaier-energiewende-koennte-bis-zu-einer-billion-euro-kosten-12086525.html.

nucléaires¹⁹⁷. Le rôle de l'État à cet égard se limite à la supervision et aux inspections prévues par le permis de démantèlement et de déclassement accordé en application de l'article 7(3) phrase 1 de la Loi sur l'énergie nucléaire.

L'obligation faite aux entreprises de l'énergie de supporter ces coûts donne néanmoins lieu à des problèmes et à des incertitudes. Par exemple, on ne sait pas si les sociétés du secteur de l'énergie auront constitué des provisions suffisantes en cas d'arrêt prématuré de l'activité commerciale de leurs centrales ni quelles conséquences une éventuelle faillite de ces sociétés aurait sur les mesures de démantèlement et de stockage, qui vont s'étendre sur des décennies¹⁹⁸. Selon la meilleure estimation, le démantèlement coûterait 1 milliard EUR par installation ; à ces frais doit être ajouté le coût du stockage pour les 19 centrales qui ne sont pas encore mises hors service en Allemagne, que l'on estime à 15 milliards EUR¹⁹⁹. Compte tenu de l'incertitude inhérente à ces estimations et de l'absence de modèles adéquats dans le domaine des sites de stockage, il existe un fort risque que les coûts totaux soient bien plus élevés. On dispose certes d'expériences en matière de démantèlement et de déclassement d'installations nucléaires, mais celles-ci ne sont pas nécessairement pertinentes pour de grandes centrales nucléaires²⁰⁰.

Afin d'atténuer le risque que les sociétés ne puissent pas, pour des raisons diverses, financer le démantèlement et le déclassement de leurs centrales, différents instruments de financement alternatifs ou cumulatifs ont fait l'objet de débats. Les propositions ont inclus l'instauration d'un fonds externe, la détermination de formes d'investissement s'appuyant sur le droit des assurances ainsi que l'imposition d'obligations en termes de responsabilité des sociétés mères des groupes vis-à-vis des sociétés exploitantes des centrales nucléaires, qui sont généralement des filiales²⁰¹. En particulier, la mise en place d'un fonds a été de nouveau proposée par les exploitants des centrales nucléaires à la mi-2014, mais a été catégoriquement rejetée par le gouvernement fédéral dans un premier temps²⁰².

197. Les fondements juridiques d'un financement de cette sorte s'appuient sur l'article 249 du Code du commerce (*Handelsgesetzbuch*), en l'absence de toute disposition de cet ordre dans la Loi sur l'énergie nucléaire. La responsabilité découle toutefois des articles 7(3) et (9a) et s. de la Loi sur l'énergie nucléaire et de l'article 12 du décret sur la couverture obligatoire au titre de la Loi sur l'énergie nucléaire (*Atomrechtliche Deckungsvorsorge-Verordnung – AtDeck*). Pour un exemple, cf. Fillbrandt, M. et M. Paul (2012), *supra* note 10, Section 7 du Droit Nucléaire V, points 4 et 28.

198. Bordin, G. et M. Paul (2008), « Die langfristige Sicherheit der Finanzierung von Stilllegung und Entsorgung im Nuklearbereich zur Wahrung der Interessen der öffentlichen Hand » (La sécurité à long terme du financement du déclassement et du stockage des déchets dans le domaine nucléaire en vue de préserver les intérêts des autorités publiques), 13^{ème} symposium du droit nucléaire 2007, Nomos-Verlag, Baden-Baden, p. 276 ; Meyer, B. (2012), « Rückstellungen für Rückbau und Entsorgung im Atombereich – Analyse und Reformkonzept » (Provisions pour le démantèlement et le stockage des déchets en matière nucléaire – Analyse et stratégie de réforme), ZNER, Ponte Press Verlag Bochum, vol. 16, p. 238.

199. Meyer, B. (2012), *supra* note 198, p. 238 et s.

200. Les installations prototypes Großwelzheim et Niederaichbach, mises hors service dans les années 1970, ont déjà été entièrement démantelées. Par ailleurs, 22 réacteurs de recherche ont également été entièrement démantelés, Fillbrandt, M. et M. Paul (2012), *supra* note 10, section 7 du droit nucléaire V, point 3.

201. Cf. Bordin, G. et M. Paul (2008), *supra* note 198, p. 284 et s. ; Meyer, B. (2012), *supra* note 198, p. 241 et s.

202. Cf. « Merkel – keine Verhandlungen über Atomfonds » (Merkel - Pas de négociations sur le Fonds nucléaire), *Süddeutsche Zeitung*, 12 mai 2014, consultable (en allemand) à l'adresse suivante : www.sueddeutsche.de/news/wirtschaft/energie-merkel-keine-verhandlungen-ueber-atom-fonds-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-140512-99-03915.

Les détracteurs de cette proposition ont affirmé que les fournisseurs d'énergie voulaient, par cette proposition, se départir de leur obligation en la matière et éviter un risque d'augmentation des coûts²⁰³. Le parti pris délibéré et les exagérations inhérents à ces accusations sont manifestes et ne prennent pas en considération le fait que la contribution des différends groupes à un fonds protégerait le financement du démantèlement d'une faillite éventuelle de ces derniers. En outre, il est permis de se demander quel est le niveau des provisions qui ont été constituées à ce jour au regard des dates qui ont été fixées pour la mise hors service des centrales, et dans quelle mesure les exploitants seront capables de couvrir des coûts plus importants au vu de la situation difficile du marché de l'énergie. L'instauration d'un tel fonds de droit public a déjà été réalisée en Suisse²⁰⁴. Il est par ailleurs peu probable qu'une objection constitutionnelle fondée puisse être soulevée contre un fonds de ce type en Allemagne²⁰⁵, de sorte que les décisions relatives au modèle de financement seront de nature purement politique.

2. La recherche d'un site de stockage définitif

Comme presque tous les pays du monde, l'Allemagne n'a pas encore trouvé de solution à la question très controversée du stockage définitif des déchets de haute activité. On estime qu'environ 300 000 m³ de déchets de faible et moyenne activité et 29 000 m³ de déchets de haute activité auront été produits d'ici à la sortie définitive de l'utilisation de l'énergie nucléaire²⁰⁶. Un site de stockage définitif autorisé est désormais disponible dans l'ancienne mine de fer Schacht Konrad près de Salzgitte, pour les déchets radioactifs présentant un dégagement de chaleur négligeable²⁰⁷. Par ailleurs, pendant de longues années, les politiciens ont été en faveur de l'utilisation du site de Gorleben pour le stockage définitif des déchets de haute activité. Cette ancienne mine de sel sert d'ores et déjà de site d'entreposage provisoire et accueille une mine d'exploration dont l'aptitude pour un éventuel lieu de stockage définitif est examinée depuis une décision politique prise en 1977. Toutefois, depuis le début des années 1980, les transports réguliers de déchets nucléaires depuis l'usine française de retraitement de La Hague se sont systématiquement heurtés à une résistance acharnée de la population. Par la suite, des doutes ont été exprimés quant à savoir si la mine de sel de Gorleben présentait les caractéristiques nécessaires pour un site de stockage des déchets radioactifs, ne fût-ce que parce que le choix initial a

203. Par exemple, cf. l'interview de Tobias Riedl (Greenpeace), « Die Atomkonzerne wollen sich aus der Verantwortung stehlen » (Les groupes nucléaires veulent rejeter leur responsabilité), *Die Zeit*, 12 mai 2014, consultable (en allemand) à l'adresse suivante : www.zeit.de/wirtschaft/2014-05/interview-tobias-riedl.

204. Pour une étude détaillée de la question, cf. Hoppenbrock, V., (2009), *Finanzierung der nuklearen Entsorgung un der Stilllegung von Kernkraftwerken, ein Vergleich zwischen der Rechtslage in Deutschland und der Schweiz* (Les sources du financement du stockage des déchets nucléaires et du démantèlement des centrales nucléaires, une comparaison entre la situation juridique en Allemagne et en Suisse), Nomos-Verlag, Baden-Baden.

205. Pour examiner de plus près cette question, cf. Hoppenbrock, V. (2009), *supra* note 204, p. 193 et s.

206. Valeurs chiffrées des Prévisions relatives au volume des déchets, publiées par l'Office fédéral pour la radioprotection et consultables (en allemand) à l'adresse suivante : www.bfp.de/de/endlager/abfaelle/prognose.html.

207. Les recours formés contre la décision de validation de la planification, prononcée en mai 2002 après une procédure longue de près de 20 années, ont été rejetés en dernière instance par l'arrêt de la haute cour administrative de Lüneburg en date du 8 mars 2006 – 7 KS 128/02, ZUR 2006, 489 et s. Un recours pour non-admissibilité n'a pas été accepté par la Cour administrative fédérale, décision du 26 mars 2007 – 7 B 74/06, NVwZ 2007, p. 837 et s.

été, au moins en partie, motivé par des facteurs politiques²⁰⁸. Afin de savoir dans quelle mesure les décisions politiques pouvaient avoir primé les considérations techniques lors du choix du site de Gorleben, le *Bundestag* a créé, le 26 mars 2010, une commission d'enquête²⁰⁹, qui a constaté dans son rapport du 16 mai 2013 que le choix du site de Gorleben avait été le fruit d'une décision politique et non d'une procédure de sélection vérifiable scientifiquement. L'absence de consultation du public au cours du processus décisionnel et des investigations sur site a également formé un point essentiel de la critique²¹⁰.

Pour relancer la recherche d'un site de stockage définitif, le *Bundestag* a adopté, sur la base des travaux réalisés par un groupe de travail fédéral-régional, la Loi relative à la sélection d'un site de stockage (*Standortauswahlgesetz*) (*StandAG*)²¹¹. Cette loi divise la procédure de sélection d'un site en cinq phases et attribue la responsabilité des décisions clés au législateur plutôt qu'à l'exécutif, compte tenu des risques potentiels élevés et des importantes atteintes aux droits fondamentaux associés au site de stockage. La loi *StandAG* définit un cadre pour la procédure de sélection du site et introduit une seconde phase de planification et d'autorisation au cours de laquelle l'assentiment du Parlement est requis, contrairement à la pratique habituelle. Outre l'Office fédéral pour la radioprotection, en qualité de responsable du projet (article 6 de la loi *StandAG*), et l'Office fédéral pour le stockage des déchets nucléaires, en qualité d'autorité initiant la procédure (article 7 de la loi *StandAG*), la commission sur le stockage des déchets de haute activité supervise les travaux préparatoires réalisés en amont de la sélection d'un site. Cette commission est composée de 33 membres au total, dont 17 sont sélectionnés conjointement par le *Bundestag* et le *Bundesrat* et 8 sont sélectionnés conjointement par le *Bundestag* et les gouvernements régionaux (articles 3 et suivants de la loi *StandAG*). Au cours d'une première phase, la commission élaborera un document de travail recommandant les critères d'exclusion, les exigences minimales, les critères à prendre en considération et les autres bases décisionnelles. Le *Bundestag* sera par la suite chargé de donner force de loi à ce document de travail (article 4(5) de la loi *StandAG*). Des recherches souterraines et en surface seront ensuite réalisées en différents lieux au cours des deuxième, troisième et quatrième phases, jusqu'à ce que la procédure d'autorisation à proprement parler soit menée à bien au cours de la cinquième phase de la procédure de sélection d'un site (articles 13 à 20 de la loi *StandAG*).

Il convient de souligner que pour chaque phase de la procédure, les consultations du public doivent être aussi larges que possible et que les décisions doivent être fondées sur des critères objectifs (cf. articles 8 à 11, 13(4) et 16(3) de la loi *StandAG*). Ainsi, lors de la première sélection régionale, une « délimitation négative » est réalisée, au cours de laquelle les régions clairement inadaptées sont exclues de la recherche de site, afin de s'assurer que les meilleures solutions disponibles sont présentées lors du choix final (article 13(1) de la loi *StandAG*). Après le contrôle effectué par l'Office fédéral pour le stockage des déchets nucléaires, le

208. Cf. Wollenteit, U. (2013), « Standortplanung für ein atomares Endlager ohne Klagerechte? Zum aktuellen Entwurf für ein Standortsuchgesetz » (La planification des sites pour un stockage définitif des déchets nucléaires sans droit de recours ? De l'actuel projet de loi relative à la sélection d'un site de stockage), *ZNER*, vol. 17, p. 133 ; Möller, D. (2009), *Endlagerung radioaktiver Abfälle in der Bundesrepublik Deutschland* (Les sites de stockage définitif des déchets radioactifs en République fédérale d'Allemagne), Verlag Peter Lang, Francfort/Main, p. 309 et s.

209. BT-Drp. 17/1250.

210. Rapport final de la Commission d'enquête, BT-Drp. 17/13700, p. 592 et s.

211. Loi relative à la recherche et la sélection d'un site pour le stockage définitif des déchets radioactifs dégageant de la chaleur (Loi relative à la sélection d'un site de stockage) (*Standortauswahlgesetz* – *StandAG*) du 23 juillet 2013, *BGBI I*, p. 2553.

législateur adopte une loi fédérale identifiant les sites à examiner et excluant les sites inadaptés (article 14 de la loi StandAG). Ces sites sont ensuite comparés sur la base d'études réalisées à la surface, en sous-sol et dans les couches géologiques profondes, et une proposition est présentée par l'Office fédéral pour le stockage des déchets nucléaires (article 19(1) de la loi StandAG). Cette proposition est revue par les services du ministère fédéral de l'Environnement et sert par la suite de fondement à un projet de loi du gouvernement fédéral, puis à une décision contraignante de choix d'un site prise par le *Bundestag* (article 20 de la loi StandAG)²¹². Cette décision concernant les sites a alors force obligatoire pour la procédure d'autorisation qui s'ensuit conformément à l'article 9b(1a) de la Loi sur l'énergie nucléaire.

Outre les problèmes pratiques, la recherche d'un site de stockage définitif soulève également des questions constitutionnelles relatives aux articles 14 (droit de propriété), 19(4) (protection juridique) et 20(2), phrase 2 (séparation des pouvoirs) de la Loi fondamentale, dans la mesure où, selon des dispositions de l'article 9d(2) de la Loi sur l'énergie nucléaire, des propriétaires peuvent être expropriés à des fins d'exploration. Les voies de recours devant les juridictions administratives sont bloquées, puisque la plupart des décisions prennent la forme de lois fédérales, qui ne peuvent être soumises au contrôle des juridictions administratives²¹³. Les parties affectées par cette « planification législative » ne disposent plus que d'une voie de recours devant la Cour constitutionnelle fédérale, ce qui réduit fortement leurs possibilités de recours en justice²¹⁴. Enfin, ce transfert des décisions de planification obligatoires du pouvoir exécutif vers le pouvoir législatif constitue également une atteinte à la séparation des pouvoirs, que la Cour constitutionnelle fédérale a toutefois considérée justifiée dans sa décision « Contournement sud Stendal » (*Südümgehung Stendal*)²¹⁵. Tout indique d'ores et déjà que ces questions juridiques occuperont encore durablement les juridictions allemandes pendant les décennies à venir.

V. Résumé

Les mesures législatives prises par l'Allemagne pour mettre en œuvre la sortie progressive de l'énergie nucléaire sont, à bien des égards, des contre-exemples de processus législatif adéquat. En particulier, le moratoire imposé par le gouvernement fédéral en 2011 s'analyse en une violation flagrante de la Loi fondamentale. À l'inverse, il est possible, selon l'auteur, de conclure que la 13^e modification de la Loi sur l'énergie nucléaire, qui établit le cadre juridique de la sortie progressive du nucléaire, est conforme à la Constitution. En effet, la 13^e modification prévoit une évaluation équilibrée des intérêts du secteur de l'énergie et des consommateurs, d'une part, et de l'intérêt général, d'autre part. Si de nombreux points de détail font l'objet de controverses, le législateur doit en définitive disposer de larges prérogatives sur des sujets essentiels, pour lesquels les considérations juridiques laissent la place aux choix politiques. Ayant reconnu la

212. La Loi relative à la sélection d'un site de stockage n'est pas soumise à l'approbation du *Bundesrat*.

213. Par exemple, cf. Cour constitutionnelle fédérale, décision du 23 juin 1987 – 2 BvR 826/83, BVerfGE, volume 76, p. 115 ; Unruh, P. (2013), dans Fehling, M., B. Kastner et R. Störmer, *Verwaltungsrecht Handkommentar* (Commentaire du droit administratif), 3^{ème} édition, Nomos-Verlag, Baden-Baden, article 40 du Code de procédure administrative, point 170.

214. Une analyse précise de ce problème figure dans Wollenteit, U. (2013), *supra* note 208, p. 135.

215. Cour constitutionnelle fédérale, décision du 17 juillet 1996 – 2 BvF 2/93, BVerfGE 95, p. 15 et s.

nature sociale controversée du débat sur le choix du site de stockage définitif, le *Bundestag* a également adopté un cadre juridique avec la Loi relative à la sélection d'un site de stockage, qui assure une participation plus importante du public tout en acceptant délibérément la limitation du droit de recours des citoyens inhérente au processus de « planification législative ».

Défis pour l'industrie de l'assurance après la modernisation du régime international de responsabilité civile nucléaire

par Alain Quéré*

Introduction

La modernisation des conventions internationales régissant la responsabilité civile nucléaire tente essentiellement de remédier à quelques lacunes en établissant des montants d'indemnisation plus élevés et en élargissant la couverture du dommage nucléaire indemnisable. La dernière de ces révisions date de 2004 et a conduit à l'adoption des protocoles portant modification de la Convention de Paris sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire¹ et de la Convention de Bruxelles complémentaire à la Convention de Paris². L'essentiel du contenu actuel provient cependant pour une grande partie des conventions établies dans les années 1960 et pour le grand public le changement apporté en 2004 réside essentiellement dans l'augmentation des montants d'indemnisation.

Malgré les augmentations proposées concernant les montants d'indemnisation, il n'en reste pas moins que les coûts potentiels d'un accident nucléaire majeur ne pourront être entièrement couverts par les conventions révisées. En effet, le montant en soi est bien faible si nous nous référons aux événements connus. À titre d'exemple, le coût direct de l'accident de Fukushima Daiichi est estimé à plus de 100 milliards EUR selon différentes sources³. Cet événement a instantanément provoqué la faillite virtuelle de la Tokyo Electric Power Company (TEPCO)⁴. Le coût

* Alain Quéré est le manager du Pool Suisse d'assurance contre les risques nucléaires. Il est également le chef de la division Risque nucléaire de Swiss Re. Les opinions exprimées dans cet article sont celles de l'auteur, qui en assume seul la responsabilité.

1. Protocole de 2004 portant modification de la Convention de Paris du 29 juillet 1960 sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire amendée (« Protocole de 2004 »), consultable à l'adresse : www.oecdnea.org/law/paris_convention.pdf.
2. Protocole de 2004 portant modification de la Convention de Bruxelles du 31 janvier 1963 complémentaire à la Convention de Paris du 29 juillet 1960 sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire amendée, consultable à l'adresse : www.oecdnea.org/law/brussels_supplementary_convention.pdf.
3. Voir Legee, F., S. Bennouna, S. Dautremont, F. Thais (2012), « Impacts économiques de l'accident nucléaire de Fukushima », *La Lettre de l'I-tésé*, Numéro 16 – Été 2012, p. 19, consultable à l'adresse : http://i-tese.cea.fr/_files/LettreItese16/ImpactsEcoFukushima.pdf ; « Fukushima nuclear crisis estimated to cost ¥11 trillion » (L'accident nucléaire de Fukushima coûtera 11 billions JPY selon les estimations), *The Japan Times*, consultable (en anglais) à l'adresse : www.japantimes.co.jp/news/2014/08/27/national/fukushima-nuclear-crisis-estimated-to-cost-%C2%A511-trillion-study/.
4. TEPCO, a actuellement payé la somme approximative de 31 milliards EUR pour la réparation du dommage nucléaire, comme il est fait état dans son « Records of Applications and Payouts for Indemnification of Nuclear Damage (2014) » (Registre des demandes et des paiements pour la réparation du dommage nucléaire (2014)), consultable (en anglais) à l'adresse : www.tepco.co.jp/en/comp/images/jisseki-e.pdf (consulté le 10 novembre 2014)

économique de l'accident de Tchernobyl est, quant à lui, difficile à estimer à ce jour ; mais d'après diverses sources⁵, il s'est établi à plus de 100 milliards USD.

Ces deux accidents présentent des caractéristiques communes : d'une part, le montant des dommages aurait pu être encore bien plus élevé si l'accident avait eu lieu à proximité des grands centres de population (ou si le sens du vent au moment de l'accident avait été différent) ; d'autre part, aucune indemnisation n'a été apportée par le monde des assurances. Par ailleurs, il faut noter que ces deux exemples n'ont pas eu lieu dans le cadre des nouvelles conventions révisées (la dernière révision de la Convention de Paris n'étant pas encore en vigueur).

Ces événements illustrent bien les défis auxquels le monde de l'assurance doit faire face à la suite de la modernisation du régime international de responsabilité civile nucléaire :

- L'industrie de l'assurance sera-t-elle en mesure de trouver les fonds correspondant aux nouveaux montants fixés ?
- Les nouveaux types de dommages pris en compte par les conventions révisées couvrent-ils les risques existants de manière adéquate et l'assurance privée saura-t-elle et voudra-t-elle les couvrir ?

Le monde de l'assurance a cependant beaucoup évolué depuis 2004 et nombre d'enjeux ont vu le jour depuis lors. Par exemple, la crise financière et la mise en place de la directive européenne Solvabilité II⁶ obligent les assureurs à plus de rigueur sur leurs engagements. À la suite de l'accident de Fukushima Daiichi, certaines questions reviennent au goût du jour : les nouveaux montants d'assurance sont-ils suffisants ? L'époque de la « renaissance nucléaire » est bien loin et quelques pays s'éloignent du nucléaire, dont le coût est remis en cause. Les exploitants payent-ils un juste prix au regard des risques encourus ? Enfin, l'Union européenne souhaite jouer un rôle et imposer ses règles. Quelles en seront les conséquences ?

Cet article réexamine ces défis à la lumière du Protocole de 2004 (qui n'est toujours pas entré en vigueur), en se focalisant notamment sur la situation en Europe. Le chapitre I fait un retour sur l'histoire des conventions et les grands principes qu'elles ont établi. Le chapitre II met en lumière les changements apportés par la Convention de Paris telle que révisée par le Protocole de 2004 et les difficultés posées au secteur de l'assurance. Le chapitre III fait un tour d'horizon des différents acteurs qui composent l'industrie de l'assurance et rappelle des bases nécessaires en matière d'assurance pour comprendre les enjeux du chapitre IV. Enfin, le chapitre IV reprend l'ensemble des défis auxquels fait face l'industrie de l'assurance après la modernisation du régime international de responsabilité civile nucléaire.

5. De nombreux articles sont disponibles, présentant des chiffres très divergents. À titre d'exemple, voir : www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/heritage-sovietique/tchernobyl.shtml (consulté le 22 octobre 2014).

6. Directive 2009/138/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 sur l'accès aux activités de l'assurance et de la réassurance et leur exercice (solvabilité II), JO L 335 du 17.12.2009.

Chapitre I : Les conventions régissant le régime international de responsabilité civile nucléaire

Un bref historique

Le problème de la couverture de la responsabilité civile nucléaire s'est posé dès le début de l'ère nucléaire civile⁷. Comme l'indique Norbert Pelzer, « les droits nationaux et international actuels se sont développés au milieu des années 40 »⁸ ; mais il s'agissait essentiellement de droits nationaux. Par exemple, les États-Unis, le Canada et le Royaume-Uni ont établi leurs premières lois sur l'énergie atomique en 1946, précédés de peu par la France et la Nouvelle-Zélande en 1945.

À l'époque, la seule expérience à ce sujet était liée à la Seconde Guerre mondiale ; aussi y eut-il, dès l'apparition des premiers réacteurs nucléaires commerciaux, des préoccupations quant aux effets possibles d'un accident nucléaire grave, associées à la question de savoir qui serait responsable des conséquences d'un tel accident vis-à-vis des tiers. Comme le notait Julia Schwartz, ancien chef des Affaires juridiques de l'Agence de l'OCDE pour l'énergie nucléaire (AEN), « [l]a résistance à l'énergie nucléaire est largement due à la peur du public des dommages faisant suite à un accident dans une centrale nucléaire ou au cours du transport de matière nucléaire »⁹ et cette crainte est d'ailleurs toujours présente de nos jours¹⁰. Il fallait donc trouver une solution afin, d'une part, de développer cette nouvelle industrie porteuse de grands espoirs, et d'autre part, de protéger la population.

« L'un des obstacles juridiques majeurs [au] développement [de l'industrie nucléaire civile] était l'application des règles de droit commun »¹¹. C'est ainsi que seront négociées les conventions de Vienne et de Paris dans les années cinquante pour aboutir en 1960 à la première convention, celle de Paris¹². On retrouve d'ailleurs les deux objectifs principaux évoqués ci-dessus dans le préambule de la Convention de Paris : « DESIREUX d'assurer une réparation adéquate et équitable aux personnes

-
7. Les activités militaires ne sont pas couvertes par les conventions, ainsi que le précisent respectivement le préambule de la Convention de Paris (« DESIREUX d'assurer une réparation adéquate et équitable aux personnes victimes de dommages causés par des accidents nucléaires, tout en prenant les mesures nécessaires pour éviter d'entraver le développement de la production et des utilisations de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques... ») et celui de la Convention de Vienne (« AYANT RECONNU qu'il est souhaitable d'établir des normes minima pour assurer la protection financière contre les dommages résultant de certaines utilisations de l'énergie atomique à des fins pacifiques... ») (c'est l'auteur qui souligne).
 8. Pelzer, N. (2009), « Le renouveau du nucléaire – un nouveau droit nucléaire ? », *Bulletin de droit nucléaire* n° 84 (2009/2), OCDE/AEN, Paris, p. 7.
 9. Schwartz, J. (2012), « Liability and compensation for nuclear damage », présentation faite à l'EIDN, OCDE/AEN et Université de Montpellier 1, France, 6 septembre 2012 (traduction de l'auteur).
 10. Voir le Rapport du Sondage Eurobaromètre Spécial commandité par la Commission européenne (février 2007), *Les Européens et la Sécurité Nucléaire*, p. 18 : « L'énergie nucléaire est plus considérée comme un danger qu'une source d'énergie neutre. Plus de la moitié des Européens pensent que les risques que représente l'énergie nucléaire sont plus importants que les avantages qu'elle offre (53 %) ». Document consultable à l'adresse : http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_271_fr.pdf (consulté le 7 janvier 2016).
 11. Schwartz, J. (2010) « Responsabilité civile et réparation pour les dommages résultant d'un accident nucléaire », dans *Le droit nucléaire international: Histoire, évolution et perspectives – 10^e anniversaire de l'École internationale de droit nucléaire*, OCDE/AEN, Paris, p. 340.
 12. Convention de Paris sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire (2004), 1519 RTNU 329.

victimes de dommages causés par des accidents nucléaires, tout en prenant les mesures nécessaires pour éviter d'entraver le développement de la production et des utilisations de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques ». En d'autres termes, la Convention de Paris avait pour objectif : i) de créer un environnement économique favorable à l'industrie nucléaire naissante et ii) de garantir une protection aux populations en octroyant une somme minimum disponible en cas d'accident. La Convention de Vienne reflète ces mêmes principes¹³.

Les jalons étaient donc posés et permettaient d'éliminer les incertitudes juridiques et financières sur les actions en responsabilité civile qui pourraient potentiellement survenir en cas d'accident. Cela permet aux victimes potentielles d'avoir un accès simplifié à une indemnisation rapide et adéquate et crée une responsabilité clairement définie ; conditions nécessaires pour des opérations nucléaires que nous reprendrons plus loin en détail.

Ces deux conventions furent établies sous les auspices de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), et de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) et ont entre-temps été amendées : en 1997 pour celle de Vienne et en 1964, 1982 et 2004 pour celle de Paris. La Convention de Paris couvre la plupart des pays de l'Europe occidentale¹⁴, tandis que la Convention de Vienne couvre principalement les autres pays à travers le monde¹⁵. De plus, il faut noter que la Convention de Paris est complétée par la Convention de Bruxelles et que les conventions de Paris et de Vienne sont liées par le Protocole commun relatif à l'application de la Convention de Vienne et de la Convention de Paris¹⁶, entré en vigueur le 27 avril 1992. Enfin, la Convention sur la réparation complémentaire des dommages nucléaires est ouverte pour signatures à tous les pays, y compris les membres des conventions de Vienne et Paris depuis 1997, mais n'est toujours pas entrée en vigueur¹⁷.

Le traité Euratom¹⁸, qui existe en parallèle, prend toute son importance suite aux récentes déclarations de Günther Oettinger, commissaire européen à l'Énergie, concernant l'implication future de l'Union européenne dans l'assurance¹⁹. Le traité Euratom visait à favoriser le développement de l'industrie nucléaire et, selon son article 1 § 2, a pour objectif de mettre en commun les industries nucléaires des États membres : « La Communauté a pour mission de contribuer, par l'établissement des conditions nécessaires à la formation et à la croissance rapides des industries nucléaires, à l'élévation du niveau de vie dans les États membres et au

13. Convention de Vienne relative à la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires (1997), doc. AIEA INFCIRC/566, 1063 RTNU 266.

14. Voir le statut des ratifications de la Convention de Paris sur le site de l'AEN à l'adresse : www.oecd-nea.org/law/paris-convention-ratification.html (consulté le 7 janvier 2016).

15. Voir le statut des ratifications de la Convention de Vienne sur le site de l'AIEA à l'adresse : www.iaea.org/Publications/Documents/Conventions/liability_status.pdf (consulté le 7 janvier 2016).

16. Protocole commun relatif à l'application de la Convention de Vienne et de la Convention de Paris (1988), doc. AIEA INFCIRC/402, 1672 RTNU 293.

17. Convention sur la réparation complémentaire des dommages nucléaires (1997) (« CRC »), doc. AIEA INFCIRC/567, 36 ILM 1473.

18. Traité instituant la communauté européenne de l'énergie atomique, du 25 mars 1957 [version consolidée] (Traité EURATOM), JO C 327/1 du 26 octobre 2012.

19. Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen du 4 octobre 2012 sur les évaluations globales des risques et de la sûreté (« tests de résistance ») des centrales nucléaires dans l'Union européenne et les activités y afférentes, COM(2012)571 final.

développement des échanges avec les autres pays »²⁰. Ce traité n'est pas spécifique à l'assurance, à l'exception toutefois de l'article 98 selon lequel « [l]es États membres prennent toutes mesures nécessaires afin de faciliter la conclusion de contrats d'assurance relatifs à la couverture du risque atomique ». Ce sujet est présenté plus en détail au chapitre IV.

Les principes de la responsabilité civile nucléaire

Si le système des conventions semble bien compliqué, les conventions de Vienne et de Paris ont heureusement en commun des caractéristiques majeures et se basent toutes les deux sur les grands principes suivants :

La responsabilité stricte ou objective de l'exploitant nucléaire

C'est un principe classique de l'assurance pour les branches dans lesquelles la victime n'a raisonnablement aucune chance de prouver une faute. Cela simplifie le processus judiciaire en supprimant les obstacles tels que la charge de la preuve. Dans ce régime, la victime est donc exemptée de prouver la faute de l'exploitant.

La responsabilité exclusive de l'exploitant d'une installation nucléaire

C'est le fameux principe de canalisation (*channelling*) : toutes les plaintes seront acheminées exclusivement vers l'exploitant de l'installation nucléaire. Cela signifie que le fournisseur ou le constructeur d'une installation nucléaire sera protégé dans le cas d'un accident. Le fait de canaliser le risque sur l'exploitant simplifie le processus et évite au fournisseur de devoir prendre une assurance qui serait difficile, voire impossible à obtenir. L'accumulation des risques est en effet une préoccupation de l'assureur et le fait d'assurer deux fois le même risque serait excessif dans un contexte où les montants assurés sont insuffisants en cas d'accident majeur. En cas de négligence grave, un recours contre le fournisseur devrait cependant rester possible²¹.

L'obligation de maintenir une couverture financière et la limitation du montant de la responsabilité

L'exploitant doit obtenir une assurance ou un autre type de garantie financière. Il a également une obligation de maintenir cette garantie, ce qui peut s'avérer problématique en cas d'accident, car généralement elle est apportée par le secteur de l'assurance privée. Les montants de protection minimums sont indiqués par les différentes conventions et par la législation nationale.

À titre d'exemple, en Suisse la responsabilité civile nucléaire est illimitée et l'exploitant a actuellement le devoir de trouver une garantie de 1.1 milliard CHF auprès des assureurs privés. Autre exemple, en Belgique l'exploitant doit obtenir une

20. Traité instituant la communauté européenne de l'énergie atomique, du 25 mars 1957, 298 RTNU 172.

21. En réponse à une question sur le principe de canalisation lors d'un symposium international à Budapest, Hongrie, le prof. Norbert Pelzer, consultant et universitaire retraité de l'Institut de droit international public de l'Université de Göttingen, Allemagne, a apporté la réponse suivante : « Au sujet de la canalisation, j'ai affirmé que je soutiens ce principe, dans la mesure où je l'estime nécessaire. Sans canalisation juridique, personne ne serait en mesure de fournir quoi que ce soit à une installation nucléaire car le risque est trop élevé. Je conviens qu'il y a certains cas, limités, pour lesquels on devrait atténuer les effets négatifs de la canalisation : il faudrait peut-être, dans le cas d'une négligence concurrente, permettre un recours limité à la valeur du service fourni, en incluant les profits potentiels. » (traduction de l'auteur). Voir OCDE (ed.) (2000) « La réforme de la responsabilité civile nucléaire : Symposium international, Budapest, Hongrie, 31 mai – 3 juin 1999 », OCDE/AEN, Paris, p. 578.

garantie de 1.2 milliard EUR depuis le 1^{er} janvier 2012 ; il en est de même aux Pays-Bas depuis le 1^{er} janvier 2013.

Le fait de limiter la responsabilité en montant est très controversé de nos jours. Cela était compréhensible au début de l'ère nucléaire, car il était important de supporter le développement de l'industrie nucléaire et surtout car il n'y avait guère de possibilité d'obtenir des montants plus élevés. Aujourd'hui, ceci est souvent considéré comme une subvention par les opposants à l'énergie nucléaire. Il semble difficile de revenir totalement sur ce principe pour les installations actuelles, mais il s'agit d'une question pour les nouvelles constructions. Nous reviendrons sur ce point à l'occasion des réponses aux défis posés à l'industrie nucléaire.

La limitation de la responsabilité en durée pour l'exploitant nucléaire

Il s'agit, par ce principe également débattu de nos jours, de limiter à 10 ans (voire à 30 ans dans le cadre des conventions révisées) la responsabilité de l'exploitant. Comment en effet faire la part des choses entre un « cancer normal » et un « cancer lié à un accident nucléaire » plus de 10 ans après l'accident ?

La compétence exclusive des tribunaux du pays sur le territoire duquel l'accident s'est produit

Cela signifie que seuls les tribunaux du pays dans lequel l'accident est survenu ont compétence sur les demandes d'indemnisation. Cette approche présente plusieurs avantages : connaître la législation auquel la demande d'indemnisation sera soumise (c'est un élément essentiel de tout contrat d'assurance) et, a priori, donner par conséquent un accès à la justice plus aisé pour les victimes. Ce n'est pas toujours vrai, car malheureusement la contamination peut ne pas s'arrêter aux frontières. À ce sujet, il faut toutefois noter que toute décision judiciaire devra être rendue sans discrimination fondée sur la nationalité, le domicile ou la résidence de la victime.

Chapitre II : Le Protocole de 2004 portant modification de la Convention de Paris

Comme évoqué en introduction, l'accident survenu à Tchernobyl a clairement révélé des lacunes des régimes établis par les conventions de Vienne et de Paris. Il était clair pour tous que les dommages causés par l'accident de Tchernobyl ne seraient jamais couverts par les montants prévus par ces conventions. Par ailleurs, de nombreux pays n'étaient parties à aucune convention et, si des dommages venaient à survenir dans ces pays, les victimes n'auraient pas pu être indemnisées, sauf en vertu d'un accord bilatéral auquel ces pays auraient été parties. Aussi, Tchernobyl eut l'effet d'un électrochoc et l'ensemble des protagonistes du monde nucléaire ont réalisé qu'il était nécessaire de revoir leur approche de la responsabilité civile nucléaire²². Cet accident a ainsi donné une impulsion à la modernisation du régime international de la responsabilité civile nucléaire, avec la mise en place du Protocole commun relatif à l'application de la Convention de Vienne et la Convention de Paris, puis la révision des conventions de Vienne et de Paris.

22. Plusieurs conventions ont vu le jour également hors responsabilité civile nucléaire. A titre d'exemple : Convention sur la notification rapide d'un accident nucléaire (1986) ; Convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique (1986) ; Convention sur la sûreté nucléaire (1994).

La Convention de Paris telle qu'amendée²³ peut poser des problèmes relatifs à la couverture assurantielle, dans la mesure où le changement le plus significatif concerne le montant de l'indemnisation²⁴. Les victimes auront accès à un montant minimum total de 1.5 milliard EUR si l'on tient compte du Protocole de 2004 modifiant la Convention de Bruxelles, et ceci correspondant à la somme de trois niveaux comme indiqué ci-dessous :

Total ²⁵ (Conventions de Paris et Bruxelles)	Exploitant nucléaire	État	Membre des conventions
1.5 milliard EUR	700 millions EUR	500 millions EUR	300 millions EUR

Tableau 1 : Montants d'indemnisation - Conventions révisées de Paris et Bruxelles (2004)

Le Protocole de 2004 portant modification la Convention de Paris reconnaît que les pays peuvent avoir une responsabilité illimitée, ce qui a par exemple permis à la Suisse de signer la nouvelle convention et de réviser sa loi sur la responsabilité civile en matière nucléaire. Cette révision a été approuvée par le Parlement suisse le 13 juin 2008²⁶. Il est d'ores et déjà convenu que les assureurs privés devront fournir une assurance, si possible à hauteur de 1.2 milliard EUR et au minimum de 1 milliard CHF.

Une autre avancée importante concerne la possibilité pour les victimes de demander réparation pour un nombre plus important de dommages nucléaires²⁷ :

- tout dommage immatériel résultant d'une perte ou d'un dommage s'il est subi par une personne qui est fondée à demander réparation de cette perte ou de ce dommage ;
- le coût des mesures de restauration d'un environnement dégradé, sauf si la dégradation est insignifiante ;
- tout manque à gagner directement en relation avec une utilisation ou une jouissance quelconque de l'environnement et qui résulte d'une dégradation importante de cet environnement ;

23. Pour simplifier mon analyse, et comme exprimé plus haut, je me limiterai aux changements dans le cadre de la Convention de Paris. Les différences entre les conventions de Vienne et de Paris révisées seraient d'ailleurs minimes, ce qui laisse penser qu'une fusion des deux conventions, tout en laissant différents niveaux de limites possibles, permettrait d'harmoniser les définitions et à tous d'y voir plus clair. Concernant les différences entre les deux conventions amendées, voir : Currie, D. (2008), « The problems and gaps in the nuclear liability conventions and an analysis of how an actual claim would be brought under the current existing treaty regime in the event of a nuclear accident », consultable en anglais à l'adresse : <http://djilp.org/wp-content/uploads/2011/08/The-Problems-Gaps-Nuclear-Liability-Conventions-Analysis-How-Actual-Claim.pdf>.

24. D'autres changements importants tels que la couverture géographique étendue ne posent pas de problème particulier.

25. Une limite inférieure est prévue pour le transport (80 millions EUR) et les installations à faible risque (70 millions EUR).

26. Arrêté fédéral du 13 juin 2008 concernant l'approbation et la mise en œuvre des conventions relatives à la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire, consultable à l'adresse : www.admin.ch/ch/f/ff/2008/4843.pdf, consulté le 22.02.2016.

27. La section I.B du Protocole de 2004 ajoute une nouvelle définition du « dommage nucléaire » à l'alinéa vii de l'article 1.a. de la Convention de Paris. Le Protocole portant modification de la Convention [de Paris] sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire (2004) est consultable à l'adresse suivante : www.oecd-nea.org/law/paris_convention.pdf.

- le coût des mesures de sauvegarde et toute autre perte ou tout autre dommage causé par de telles mesures²⁸.

Le troisième changement est lié au délai de prescription, qui a été prolongé jusqu'à 30 ans pour permettre aux victimes d'avoir plus de temps pour faire valoir leurs droits. En résumé, les avancées sont les suivantes : i) une augmentation sensible des montants d'indemnisation, ii) un élargissement de la définition des dommages nucléaires et iii) une augmentation de la période d'indemnisation.

Si ces mesures ont été adoptées, ce ne fut pas sans une mise en garde des assureurs durant les négociations du Protocole de 2004 modifiant la Convention de Paris. Cet aspect est d'ailleurs repris par Norbert Pelzer comme suit :

Par le passé, l'industrie de l'assurance avait toujours réagi de manière flexible afin de répondre aux nouvelles obligations. Si une capacité de couverture supplémentaire était requise, ils la fournissaient. Aujourd'hui, pour la première fois, il semble y avoir une réticence générale à s'engager dans la couverture de ce risque élargi. Bien entendu, cela peut faire partie du jeu de la négociation mais il faut toutefois prendre ces préoccupations au sérieux. Il est probable qu'il ne reste plus une grande marge de manœuvre pour une augmentation majeure de la couverture d'assurance²⁹.

C'est d'ailleurs l'opinion de Mark Tetley qui, dans un excellent article, reprend les amendements les plus importants de ces conventions et explique les problèmes auxquels sont confrontés les assureurs. Il conclut ainsi : « Il est parfaitement honorable pour un gouvernement d'exiger qu'un 'pollueur' indemnise davantage un plus grand nombre de victimes, mais imposer un pareil régime à l'industrie nucléaire sans, en contrepartie, fixer des limites au risque que représentent ces obligations menace le délicat équilibre qui a permis jusqu'à présent aux assureurs de soutenir le développement de l'industrie nucléaire »³⁰.

Les incertitudes financières que comportent les nouveaux types de couverture prévus par les conventions révisées entraîneront une réduction de la couverture assurantielle, à moins que l'on adopte une démarche cohérente pour résoudre le problème des risques non quantifiables qui sont imposés aux exploitants nucléaires. Une démarche incohérente conduirait en effet à la fragmentation des régimes juridiques et assurantiels et compromettrait la réalisation des objectifs des premiers rédacteurs des conventions, à savoir l'harmonisation juridique et la certitude pour les victimes d'accidents nucléaires d'obtenir réparation.

Quelle est la situation aujourd'hui, près de dix ans après que ces remarques ont été exprimées ? Le quatrième chapitre de ce document tentera d'y répondre, mais voyons tout d'abord qui sont les protagonistes du monde de l'assurance puis examinons quelques principes liés à l'activité d'assurance.

28. *Ibid.*

29. Pelzer, N. (2007), « Le regroupement international des fonds des exploitants : un moyen d'augmenter le montant de la garantie financière disponible pour couvrir la responsabilité nucléaire ? Étude pour la réunion du Groupe INLEX de l'AIEA des 21/22 juin 2007 », *Bulletin de droit nucléaire* n° 79, OCDE/AEN, Paris, p. 39.

30. Tetley, M. (2006), « Les révisions des Conventions de Paris et de Vienne sur la responsabilité civile – le point de vue des assureurs », *Bulletin de droit nucléaire* n° 77, OCDE/AEN, Paris, p. 27.

Chapitre III : L'industrie de l'assurance

Les acteurs de l'industrie de l'assurance

La mutualisation des risques constitue la base même de l'assurance et n'est aucunement propre à la branche du nucléaire. Les risques peuvent ainsi être gardés par l'assuré (auto-assurance parfois sous forme de captive) ou transférés à un assureur ou à une mutuelle (forme particulière d'assurance constituée pour assurer les risques apportés par leurs sociétaires moyennant le paiement d'une cotisation fixe ou variable). De manière générale, si le risque catastrophique est très important, ces assureurs (ou mutuelles) en transfèrent une partie aux réassureurs, qui parfois se réassurent à leur tour ou transfèrent une partie du risque aux marchés financiers (par exemple, sous forme de titrisation). Dans le cadre des risques nucléaires toutefois ce transfert de risque aux réassureurs a lieu directement au sein de pools, chaque acteur (assureur ou réassureur) prenant et gardant pour lui sa part de risque.

Le volume total de prime est estimé à environ 750 millions USD³¹, ce montant étant principalement partagé entre les pools et la mutuelle.

Un autre acteur joue un rôle important : l'État. C'est généralement le cas lorsque le risque ne peut pas être couvert, par exemple dans le cadre d'une couverture illimitée ou d'événements non assurables (tels que la guerre) ou partiellement assurables (tels que le terrorisme, généralement sous-limité).

Les assurés à travers leurs captives d'assurance

Les assurés, à travers leurs captives d'assurance³², ont la possibilité de se réassurer auprès des pools, des mutuelles ou des réassureurs internationaux. L'objectif est de garder une partie du risque en accumulant des réserves pouvant ainsi être utilisées en cas de sinistre, mais aussi de concurrencer les assureurs en augmentant ou diminuant la participation de la captive et gérer ainsi le budget d'assurance. La plupart des grands conglomérats industriels y font appel pour gérer leur assurance centralement, et ces captives sont souvent basées à Malte, à Dublin ou au Luxembourg.

Les exploitants conservent ainsi une partie de l'exposition sur le bilan et ceci explique la préférence à utiliser les captives pour les risques Dommages (court terme) plutôt que Responsabilité civile (long terme). Les captives sont en effet soumises, comme les assureurs, aux contraintes de capital et de solvabilité.

D'autres possibilités existent, par exemple les garanties accordées par les maisons mères, les crédits bancaires ou encore les « obligations catastrophe » (voir *infra*, « Les marchés financiers »).

Les pools

L'assurance responsabilité civile nucléaire est en majeure partie fournie par les pools d'assurance nationaux établis pour accompagner l'essor du nucléaire civil, car

31. Voir Tetley, M. (2012) « Third Party Liability Insurance for Nuclear Risks » (L'assurance de responsabilité civile et les risques nucléaires), présenté à l'École internationale de droit nucléaire, OCDE/AEN et Université de Montpellier 1, Montpellier, France, 7 septembre.

32. Une captive de réassurance est une compagnie d'assurance ou de réassurance appartenant à une société industrielle ou commerciale dont l'activité principale n'est pas l'assurance. Son objet est de couvrir les risques du groupe auquel elle appartient. Schématiquement, la captive facture des primes à la société industrielle ou commerciale et à ses filiales, et couvre en contrepartie leurs sinistres. Voir « Captive de réassurance », www.lesechos.fr/finance-marches/vernimmen/definition_captive-de-reassurance.html (consulté le 25 février 2016).

les compagnies d'assurances ne pouvaient fournir seules les capacités requises. Les membres d'un pool offrent leurs capacités respectives sur une base de rétention nette. Il s'agit ici d'une caractéristique importante qui permet aux membres de gérer leur capacité à l'échelle mondiale. L'objectif principal d'un pool est de fournir une assurance à ses opérateurs locaux. Si la capacité d'un pool local n'est pas suffisante, ce dernier peut généralement souscrire à une réassurance de pools étrangers. Le système de fonctionnement est bien représenté à travers le schéma suivant (Figure 2).

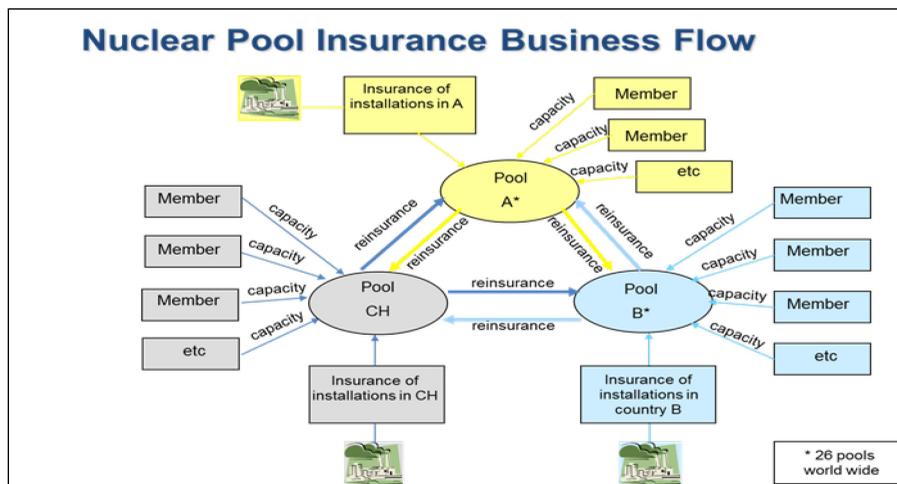


Figure 2³³

Les avantages des pools sont multiples : une capacité importante de couverture, une solidité financière grâce à une grande diversité de participants, la capacité de leurs membres à gérer les sinistres majeurs, leurs compétences et leurs connaissances dans le domaine nucléaire. Les détracteurs mettront en avant cette position très dominante pouvant amener à une certaine inflexibilité.

Les mutuelles

En Europe, il y a essentiellement une mutuelle qui complète l'offre commerciale des pools pour les exploitants de centrales nucléaires en RC nucléaire : ELINI, créée en 2002³⁴.

ELINI est mutuellement détenue par approximativement 40 exploitants nucléaires et, selon son site internet, la capacité maximum d'assurance par risque pour l'année 2013 était de 89 millions EUR, avec une rétention propre de maximum 50.5 millions EUR³⁵. Les membres d'ELINI ont créé Blue Re en juin 2011 qui, selon ELINI, sera en mesure de fournir une capacité supplémentaire pouvant aller jusqu'à 700 millions EUR ou 1.2 milliard EUR si nécessaire. Toutefois, au vu des participations actuelles d'ELINI, il ne semble pas que ce soit le cas dans un futur proche.

33. Reitsma, S. (2012) « Nuclear Third Party Liability: Insurance of Nuclear Risks » (La responsabilité civile nucléaire : l'assurance des risques nucléaires), présentation faite à l'EIDN, OCDE/AEN et Université de Montpellier, France, 7 septembre 2012.

34. D'autres mutuelles existent dans le domaine du dommage (EMANI et NEIL) et en responsabilité civile.

35. European Liability Insurance for the Nuclear Industry (2013), Rapport annuel, consultable (en anglais) à l'adresse suivante : www.elini.net/wp-content/uploads/2015/10/annual_report_2013.pdf (consulté le 29 février 2016).

La grande force d'ELINI est d'offrir un produit d'assurance répondant à l'ensemble des nouvelles garanties financières exigées par les conventions révisées. Cette position spécifique est liée à plusieurs raisons :

- les montants que met en jeu ELINI à ce jour sont faibles ;
- en cas de perte, ELINI peut demander à ses membres de recapitaliser pour un montant équivalent à plusieurs fois leur prime annuelle ;
- les membres d'ELINI sont les exploitants nucléaires et c'est donc une manière indirecte de maintenir des garanties financières et de reconstituer les montants de garanties qu'ils sont de toute façon légalement obligés de maintenir et de reconstituer.

Le faible niveau de capital disponible, soit 56 millions EUR, présente également l'avantage d'entraîner un faible coût du capital. Toutefois, il s'agit également d'un point faible d'ELINI, qui ne pourrait faire face qu'à un seul sinistre important. Un autre point d'interrogation concerne l'expérience et les moyens à disposition dans le domaine de la gestion de sinistre.

Cela explique qu'ELINI ne puisse être pour l'instant qu'une solution, importante certes, mais seulement partielle pour les exploitants : en cas de pluralité de sinistres, ceux-ci seront ainsi appelés à participer aux pertes. Le risque doit donc être examiné avec précaution afin que l'on soit sûr que les autres membres ont des profils de risque et de qualité équivalents, sous peine de les subventionner.

Le marché classique des assureurs et réassureurs

Une grande partie des acteurs du marché classique des assureurs et réassureurs offre déjà des capacités nucléaires à travers les pools, permettant ainsi à ces derniers de déployer sur le marché la plus grande capacité assurantielle possible. Il faut noter à ce titre que le risque de responsabilité nucléaire (sur la base des conventions en place) est limité dans sa portée et son montant. Le risque nucléaire est donc potentiellement intéressant en termes de rentabilité mais aussi de calcul de solvabilité, tout en permettant aux assureurs de diversifier leur portefeuille. Sur la base des nouvelles conventions, la situation devra cependant être rejugée³⁶. (voir « *La crise financière et Solvabilité II : les conséquences* »).

Les grands fournisseurs de capacité sont traditionnellement les réassureurs Swiss Re et Munich Re ainsi que l'américain Berkshire Hathaway. Ces acteurs ont une grande solidité financière et suivent les procédés de souscription les plus sophistiqués. Ils seront sans aucun doute les interlocuteurs privilégiés si une solution plus globale est un jour envisagée.

Un nouvel acteur, Northcourt, a été lancé en 2012 à Malte avec Amlin (l'un des syndicats de Lloyd's) en tant que leader et offre des couvertures en dommages avec une capacité annoncée de 200 millions USD. Northcourt prévoit de se lancer dans le secteur de la responsabilité civile nucléaire et, selon son directeur général Alan Rickett, « Northcourt est une réponse à la pénurie de capacité sur le marché mondial de l'assurance traditionnelle nucléaire, depuis trop longtemps dominé par les pools nucléaires et les mutuelles »³⁷. Il n'est pas sûr que ceci change fondamentalement la donne. En effet, les apporteurs de capital de Northcourt sont les mêmes qui

36. Voir, par exemple, les difficultés posées par Solvabilité II, discutées ci-après.

37. Lloyd's (2012), « Lloyd's Leads Innovative Global Nuclear Programme » (Lloyd's à la tête d'un programme nucléaire global et innovant).

apportent leurs capacités à certains pools, et cela ressemble plus à une opportunité permettant de compléter l'offre globale.

Les marchés financiers

Il existe d'autres solutions : les « obligations catastrophes » (en anglais « CAT-bonds »), auxquelles les exploitants ou les assureurs peuvent faire appel sur les marchés financiers. Swiss Re s'est exprimé à ce sujet en mars 2011 et a confirmé que les obligations catastrophes pour les risques nucléaires ne présentent qu'une capacité très limitée pour un prix élevé³⁸. Une telle solution ne pourrait être, selon Swiss Re, qu'un élément d'une solution globale comprenant les autres formes classiques de réassurance.

Aujourd'hui, le marché global des obligations catastrophes excède largement 10 milliards USD et les transactions individuelles sont généralement de l'ordre de 200 à 500 millions USD. Le coût élevé du capital des marchés financiers conjugué avec l'incertitude concernant le risque nucléaire conduirait le prix d'une obligation catastrophe « nucléaire » au-delà des prix actuellement pratiqués en réassurance. Il faut toutefois relever que le prix des obligations catastrophes a récemment eu tendance à diminuer dans le temps.

Enfin, pour placer une obligation catastrophe auprès des investisseurs (instituts financiers, réassureurs...), une analyse transparente du risque serait nécessaire, ce qui impliquerait de trouver une entreprise, si possible indépendante, ayant l'expertise du nucléaire et de la modélisation du risque. Les obligations catastrophes doivent aussi répondre à des exigences techniques importantes comme un mécanisme de déclenchement ou un index publié par un organisme indépendant. Pour les risques nucléaires, un déclencheur pourrait inclure, par exemple, une combinaison de l'intensité du rayonnement, de la surface irradiée ou encore du degré de gravité de l'accident, par exemple INES 5 ou 6 sur l'Échelle internationale de classement des événements nucléaires³⁹.

L'État

Selon les pays, les exploitants et les pools cherchent activement des solutions avec l'État pour combler les lacunes du marché traditionnel de l'assurance. L'objectif est d'éviter les « trous » de couverture et de trouver des solutions opérationnelles au moment où les lois entrent en vigueur au niveau national. Si aucun des acteurs du monde de l'assurance ne peut offrir une couverture complète, la solution ultime est souvent l'intervention de l'État. Les exemples sont nombreux : on peut citer celui de la Suisse, où la loi définit les risques exclus de l'obligation d'assurance (concernant l'assureur privé) et qui, par conséquent, sont assurés par l'État en contrepartie d'une prime.

Principes d'assurance

L'objectif n'est pas ici de reprendre tous les principes de base d'un contrat d'assurance dans lequel on retrouve les droits et obligations de chaque partie, la loi applicable au contrat, etc. mais plutôt de permettre de comprendre la réticence des

38. Neuer Zürcher Zeitung (NZZ) du 25.03.2011, /www.nzz.ch/aktuell/wirtschaft/uebersicht/begrenzte-kapazitaet-fuer-risiko-absicherung-am-markt-1.10012986 (consulté le 8 décembre 2012).

39. AIEA (s.d.), « INES, the International Nuclear and Radiological Event Scale » (INES, l'échelle internationale de classement des événements nucléaires et radiologiques), consultable (en anglais) à l'adresse suivante : www.iaea.org/sites/default/files/ines.pdf (consulté le 1^{er} mars 2016).

assureurs à fournir une couverture pour des objets ou événements qui ne sont pas suffisamment définis dans les conventions.

Risque aléatoire

Le risque pris par l'assureur doit être un événement incertain et ne pas consister en un aléa moral. La couverture d'assurance est généralement limitée à un accident identifié, imprévu et inattendu causé par un événement soudain et identifiable dans le temps (exemple : incendie, explosion), connu sous le terme d'évènement « soudain et accidentel », ou par un événement graduel (par exemple : pollution graduelle). Dans le second cas, de nombreuses conditions doivent être définies (par exemple, le droit de recours contre l'assuré, l'allocation claire d'une perte particulière à un moment précis dans le temps, la couverture rétroactive limitée et la définition claire de l'élément déclencheur).

Définition du risque

En général, il est établi une liste d'objets et/ou d'événements assurés ou non assurés (exclusions) clairement définie. Rappelons que si les conventions fixent un cadre et des grands principes, il revient aux législations nationales de préciser ces éléments⁴⁰. Malheureusement, ceci est loin d'être le cas, et des termes aussi imprécis que « adéquate » ou « exceptionnel » sont repris tels quels dans les lois nationales afin d'éviter d'être en porte-à-faux avec lesdites conventions. La grande question est alors de savoir qui va couvrir les « trous » de couvertures qui peuvent éventuellement apparaître entre la loi et la couverture d'assurance de l'exploitant. Aussi, les assureurs ont le devoir, envers eux-mêmes, de définir plus clairement ces éléments.

Résiliation

Chaque partie a une possibilité de résiliation de la police, notamment après chaque sinistre. C'est une disposition qui permet par exemple à chacun de renégocier des conditions (tarifaires ou autres) ou à l'assuré de modifier son panel d'assureurs (par exemple, pour augmenter sa franchise).

Prime de risque

La prime que l'assuré s'engage à verser correspond au risque assuré. La prime comprend différentes parts correspondant respectivement au risque de sinistre (selon un calcul statistique tenant compte de la probabilité d'occurrence du sinistre), aux frais engagés et au capital mis à disposition par l'assureur.

Dans le cadre des risques nucléaires, les calculs ne sont pas simples et la loi des grands nombres ne trouve pas vraiment à s'appliquer, le nombre de risques étant restreint (437 réacteurs en service à l'heure actuelle⁴¹) et la sinistralité très faible. Il n'y a aucune raison fondamentale pour laquelle le risque ne pourrait être assuré et les modèles permettent d'obtenir une prime de risque. Peu d'assureurs ont cependant les moyens de faire ces calculs. Les pools les plus établis ont mis au point une méthode de calcul reposant sur des banques de données existantes comme, par exemple, les incidents et accidents nucléaires connus à ce jour (ceux survenus à

40. Voir le Préambule de la Convention de Paris : « CONVAINCUS de la nécessité d'unifier les règles fondamentales applicables dans les différents pays à la responsabilité découlant de ces dommages, tout en laissant à ces pays la possibilité de prendre, sur le plan national, les mesures complémentaires qu'ils estimeraient nécessaires ».

41. Système d'information des réacteurs de puissance de l'AIEA, « Database on Nuclear Power Reactors » (Banque de données sur les réacteurs nucléaires de puissance), consultable (en anglais) à l'adresse suivante : www.iaea.org/pris/ (consulté le 1^{er} mars 2016).

Three Mile Island, Tchernobyl et Fukushima Daiichi sont les plus connus mais ne sont pas les seuls) ou les sinistres liés aux centrales électriques conventionnelles, qui peuvent être extrapolés à l'industrie nucléaire.

Autrement dit, il est possible de calculer un prix, mais il est fondamental de bien définir le risque et d'éviter les zones grises. Il faut signaler à cet égard qu'il existe au sujet du prix de l'électricité d'origine nucléaire une polémique selon laquelle ce prix ne refléterait pas tous les coûts et tous les risques liés au nucléaire ; en d'autres mots, qu'il s'agirait d'une subvention déguisée bénéficiant aux exploitants nucléaires. Parfois également, le coût de l'assurance est montré du doigt comme étant très faible. Sans s'engager ici dans cette discussion, il faut simplement faire remarquer que les montants assurés sont également faibles. On ne peut donc dire que c'est le prix de l'assurance qui est trop faible, c'est uniquement une conséquence.

Capacités financières et opérationnelles

La prestation de l'assureur doit être conforme à ses capacités financières (montant assuré) et opérationnelles (gestion des sinistres). C'est d'ailleurs une des recommandations de Insurance Europe (anciennement le Comité européen des assurances, ou CEA) pour l'assurance des risques nucléaires qui, dans une lettre datée du 24 juin 2003 adressée à la Commission européenne, à l'AIEA et à l'OCDE/AEN, rappelle que son objectif est de veiller à ce que les autorités de contrôle ne négligent pas les capacités financières et techniques nécessaires pour gérer un grand nombre de sinistres⁴².

Entre-temps, crise financière oblige, la directive Solvabilité II⁴³ redéfinit les marges de solvabilité des sociétés d'assurance et de réassurance et, par conséquent, les exigences en termes de fonds propres.

Chapitre IV : Les défis de l'industrie de l'assurance

Les défis sont donc nombreux et Norbert Pelzer fait ci-dessous un résumé des principaux problèmes de l'industrie de l'assurance :

- les coûts des mesures de restauration d'un environnement dégradé [articles I(1)(k)(iv), CV 1(a)(vii)(4) CP, I(f)(iv) CRC] ;
- tout manque à gagner en relation avec une utilisation ou une jouissance quelconque de l'environnement [articles I(k)(v) CV, I(f)(v) CRC] ; tout manque à gagner directement en relation avec une jouissance de l'environnement [article 1(a)(vii)(5) CP] ;
- le coût des mesures préventives [articles I(l)(k)(vi) CV, I(f)(vi) CRC], le coût des mesures de sauvegarde [article 1(a)(vii)(6) CP] ;
- la couverture des dommages nucléaires causés par des émissions de rayonnements ionisants dans les limites de doses autorisées au cours des conditions normales d'exploitation ;

42. Comité européen des assurances (2003), Lettre concernant l'assurance de la responsabilité civile nucléaire et le rôle des assureurs concernant l'indemnisation des victimes d'un accident nucléaire.

43. Directive 2009/138/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 sur l'accès aux activités de l'assurance et de la réassurance et leur exercice (solvabilité II), JO L335/1.

- la couverture des dommages nucléaires causés par un accident nucléaire dû directement à une catastrophe naturelle majeure d'un caractère exceptionnel ;
- la couverture des dommages nucléaires qui n'apparaîtraient que plus de dix ans après que l'accident nucléaire se soit produit ; qui s'applique aux demandes en réparation des dommages aux personnes dont la période de prescription ou d'extinction s'étend jusqu'à 30 ans après la date de l'accident nucléaire [articles VI(a)(i) CV, 8(a)(i) CP] ; la CRC n'étend pas à 30 ans la période de prescription des dommages corporels [article 9(1) Annexe de la CRC] ;
- dans un certain nombre d'États, il risque d'y avoir des difficultés à couvrir les montants minimums de responsabilité de 300 millions DTS en vertu des articles V CP, II(1)(a) CRC et en particulier le montant de 700 millions EUR de l'article 7(a) CP ;
- l'industrie de l'assurance a, enfin, exprimé des inquiétudes en ce qui concerne les coûts liés aux traitements des demandes en réparation en cas d'accident nucléaire majeur où des milliers de plaintes, fondées ou non, devront être examinées.

En fait, cette liste des « risques problématiques » couvre la quasi-totalité des avancées apportées au droit de la responsabilité civile nucléaire et à la protection des victimes lors des exercices de révision. Cela signifie que les imperfections de la couverture de l'assurance sont problématiques⁴⁴.

Comme indiqué ci-dessus, nombre d'enjeux dérivent directement de la modernisation des conventions. Nous allons ainsi étudier dans le contexte économique et concurrentiel actuel, les défis liés à l'augmentation des montants d'indemnisation, à l'élargissement de la définition des dommages nucléaires et à l'augmentation de la période d'indemnisation. Nous examinerons également les enjeux liés à l'arrivée de l'Union européenne dans le débat – une arrivée qui pourrait changer la donne pour les assureurs.

Montant d'assurance

Disponibilité

Norbert Pelzer s'interrogeait, précédemment dans cet article, sur la difficulté à couvrir les montants minimums de responsabilité de 300 millions DTS (prévus dans la Convention de Vienne de 1997) ou de 700 millions EUR (Convention de Paris révisée). Il est aujourd'hui possible d'apporter une réponse claire, comme nous l'avons constaté à travers l'analyse des acteurs de l'assurance : même le montant de 1.2 milliard EUR est disponible sans problème.

La Belgique, depuis le 1^{er} janvier 2012, et les Pays-Bas, à compter du 1^{er} janvier 2013, ont déjà appliqué cette limite et les pools ont mis ce montant à disposition. À ce propos, il faut noter que les pools belge et hollandais ne comptent pas parmi les plus importants : ils ont des montants de couverture propre (rétention) relativement

44. Pelzer, N. (2007), « Le regroupement international des fonds des exploitants : un moyen d'augmenter le montant de la garantie financière disponible pour couvrir la responsabilité nucléaire ? Étude pour la réunion du Groupe INLEX de l'AIEA des 21/22 juin 2007 », *Bulletin de droit nucléaire* n° 79 (2007/1), OCDE/AEN, Paris, p. 50. Les acronymes « CV », « CP » et « CRC » sont utilisés respectivement pour la Convention de Vienne, la Convention de Paris et la Convention sur la réparation complémentaire.

faibles et dépendent ainsi de la capacité mise à disposition par les autres pools. Cela veut aussi dire que des pools plus importants pourront avoir recours à des montants encore plus élevés. À titre d'exemple, certains exploitants européens obtiennent aujourd'hui pour l'ensemble de leurs couvertures des montants de l'ordre de 2.5 milliards EUR de la part des assureurs privés⁴⁵. Si nous rajoutons aux capacités des pools les capacités revendiquées par les autres acteurs (ELINI et Blue Re, EMANI, Northcourt), nul doute que les montants disponibles pourraient être plus hauts.

Le montant d'assurance Responsabilité civile nucléaire jusqu'à 1.2 milliard EUR n'est plus un défi au sens strict du terme. Dès lors, pourquoi ce doute concernant les sommes disponibles et la difficulté à trouver la couverture ? Plusieurs facteurs jouent un rôle à cet égard :

- Le prix : les assureurs privés souhaitent rentabiliser leurs capitaux et le prix doit refléter le risque. Le prix obtenu par les exploitants ne permet ainsi pas à tous les pools de participer, ou seulement avec une limite inférieure à leur capacité.
- La qualité du risque : celle-ci varie d'une installation à l'autre et d'un pays à l'autre ; ceci peut expliquer qu'un acteur ne souhaite pas s'engager.
- Le risque d'accumulation si un événement touche plusieurs installations simultanément : celui-ci varie également d'un pays à l'autre et peut réduire drastiquement la capacité disponible, dans la mesure où cette dernière devra être partagée entre différentes installations.
- L'étendue de la couverture : certaines garanties ou extensions de couverture ne sont pas cautionnées par les assureurs et ne trouvent ainsi pas preneur.

Il faut également noter que les couvertures non obligatoires (Dommages - Pertes d'exploitations) sont parfois bien plus importantes en montant que les couvertures Responsabilité civile nucléaire.

Reconstitution du montant d'assurance

L'article 10(a) de la Convention de Paris révisée indique non seulement un montant d'assurance mais précise également que ce montant doit être maintenu : « Tout exploitant devra être tenu, pour faire face à la responsabilité prévue par la présente Convention, d'avoir et de maintenir, à concurrence du montant fixé conformément à l'article 7(a) ou 7(b) ou à l'article 21(c), une assurance ou une autre garantie financière correspondant au type et aux conditions déterminés par l'autorité publique compétente. »

La convention est généralement retranscrite dans les lois nationales. La loi suisse, par exemple, dispose à cet égard :

Art. 16 Rétablissement de la couverture intégrale

1. Lorsque le prestataire de couverture privé a fourni des prestations ou constitué des réserves à la suite d'un accident nucléaire et que ces prestations ou réserves représentent un dixième du montant de la couverture, le prestataire doit en informer le preneur de couverture et [l'Office fédéral suisse de l'énergie (OFEN)].

45. Le montant cité correspond à la somme des couvertures Responsabilité civile et Dommages. De manière générale les pools expriment leurs capacités disponibles comme étant la somme disponible pour toutes les assurances pouvant s'accumuler en cas de dommage nucléaire.

2. L'exploitant de l'installation nucléaire doit alors, en prévision d'un sinistre futur, se procurer une couverture supplémentaire à hauteur du montant de la couverture initiale⁴⁶.

De manière générale, les polices d'assurance sont limitées par accident, par site et pour la durée de l'exploitation du site. Autrement dit, il n'y a plus de montant d'assurance disponible après un accident majeur, et ce montant est diminué (du montant du sinistre) en cas d'accident mineur. Si cela est facilement envisageable suite à un sinistre mineur, l'exploitant peut alors faire face à un problème insoluble s'il doit retrouver une couverture complète à la suite d'un sinistre majeur.

Mais sous quelles conditions un assureur accepterait-il de couvrir une installation sinistrée ? En aucun cas ce ne pourrait être une reconstitution automatique. Quelle serait la limite de telles reconstitutions : au bout d'une, de deux, de trois ou plus ? Cela s'apparenterait à une couverture illimitée – or les assureurs n'ont pas de capitaux illimités et un tel mécanisme irait à l'encontre du droit de résiliation après sinistre. Après tout, on n'assure pas une maison qui brûle.

Les exploitants plaident souvent qu'il est essentiel d'obtenir une reconstitution à un prix déterminé à l'avance. Ceci reviendrait à signer un chèque en blanc. Pourquoi une telle réticence des assureurs ? Imaginons un site avec deux réacteurs : le premier subit un accident nucléaire, le site est évacué et, quelques jours après, le deuxième réacteur est lui aussi l'objet d'un accident nucléaire. Selon que l'on considère ces deux accidents comme un événement unique ou deux événements distincts⁴⁷, l'assureur pourrait être amené à payer deux fois si une reconstitution automatique est prévue. De plus, quand bien même il s'agirait de deux événements, il serait très difficile de distinguer les dommages liés à l'un ou à l'autre des sinistres. En cas de sinistre, il est ainsi nécessaire de faire un état des lieux approfondi ; ce n'est qu'ensuite que les assureurs pourraient décider d'accorder une reconstitution moyennant une nouvelle prime à calculer pour le rétablissement de la couverture. D'autres possibilités existent, telles qu'une garantie parentale du groupe, mais ceci n'est peut-être pas toujours possible ou suffisant. La position financière d'un groupe tel que TEPCO après l'accident de Fukushima Daiichi permet à juste titre d'en douter. En dernier recours, une garantie de l'État en contrepartie d'une prime à définir pourrait être envisagée.

Montants insuffisants

Si les montants proposés par les conventions sont disponibles, sont-ils pour autant suffisants ? Une évaluation complète du coût potentiel d'accidents majeurs comme ceux de Three Mile Island, Tchernobyl ou Fukushima Daiichi n'est pas nécessaire pour y répondre. Selon que le réacteur se situe dans une région proche d'un grand centre de population et selon le niveau économique du pays, il est bien évident que des montants de couverture exprimés en dizaines de milliards seraient plus adaptés. De plus, un accident majeur est en effet une catastrophe humaine mais aussi environnementale et économique, trois aspects qui figurent dorénavant dans les conventions. Les montants nécessaires ne sont alors pas assurables dans des conditions normales sur les marchés.

46. Loi fédérale sur la responsabilité civile en matière nucléaire (LRCN) du 13 juin 2008, FF 2008 4845-4858, consultable à l'adresse suivante : www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2008/4843.pdf.

47. Cette question fut débattue au sujet du sinistre qui a touché le World Trade Center le 11 septembre 2001. Voir Tuckey, S. (2006), « Court Rules WTC Attack was Both One Event and Two Event » (« Un tribunal juge que les attaques du World Trade Center étaient à la fois un seul et deux événements »), *Insurance Advocate*, Vol. 117, n° 23, p. 11.

L'industrie de l'assurance ne peut résoudre seule ce problème. Il doit y avoir tout d'abord une volonté politique, non pas pour favoriser la protection de l'industrie nucléaire comme dans les années cinquante, mais pour la « sécuriser » ou pour limiter les conséquences d'un événement majeur (les tests de résistance ou « stress tests »). Il ne s'agit pas non plus d'aider l'industrie nucléaire ou de lui verser une subvention.

Dans ce cadre, l'industrie de l'assurance, le monde de la finance et les industriels pourraient être mis à contribution. Ce moyen est sans doute utopique à ce jour, mais il serait sans doute le seul qui permettrait d'obtenir de telles sommes. L'industrie de l'assurance pourrait avoir un rôle de leader dans ce processus (détermination du prix, gestion des sinistres), et cette solution aurait l'énorme avantage de couper court aux discussions concernant les subventions à l'industrie nucléaire. La grande question serait sans doute de savoir si les exploitants seraient disposés à contracter une assurance plus importante.

La crise financière et Solvabilité II : les conséquences

Ces dernières années ont été marquées par la crise financière, qui a eu notamment pour conséquence une plus grande prudence des assureurs vis-à-vis du cumul de risques. Afin de gérer ce risque, il est important pour les grands assureurs internationaux de recevoir des pools une vue d'ensemble complète de leur capacité utilisée dans le monde.

L'adoption dans l'Union européenne (UE) de la réforme Solvabilité II représente également un changement majeur et la crise des « *subprimes* » a renforcé le besoin d'une telle réforme (qui a été reportée au 1^{er} janvier 2016). La nouveauté par rapport à Solvabilité I est que le capital nécessaire n'est plus calculé en fonction des primes et des sinistres, mais en fonction de l'exposition aux risques (risque de souscription, opérationnel, de marché, etc.). Solvabilité II devrait donc permettre de se prémunir des risques systémiques en obligeant les assureurs à constituer un niveau de fonds propres suffisant. Un exemple concret de diminution de capacité disponible lié au coût du capital se pose en cas de reconstitution automatique prévue : certains pools ne mettent qu'une partie de leur capacité à disposition afin de prendre en compte un deuxième événement potentiel.

Solvabilité II s'applique à tous les acteurs du monde de l'assurance et peut s'avérer difficile à respecter pour ceux qui, comme les mutuelles, ne sont présents que dans l'assurance nucléaire et n'ont pas de portefeuille de risques très diversifié. Un assureur membre d'un pool aura au contraire, selon son profil, un avantage certain, sa participation au pool lui permettant de diversifier son portefeuille conventionnel.

En somme, certains éléments de couverture (par exemple la prolongation dans le temps de la responsabilité) auront un effet non négligeable sur le capital nécessaire. C'est malheureusement un aspect souvent ignoré ou méconnu et par conséquent peu pris en compte à ce jour dans le calcul des prix. Par ailleurs, le capital disponible risque de devenir plus rare, donc plus cher pour une partie des acteurs, et il est important que les autorités de contrôle veillent à ce que tous soient assujettis aux mêmes règles.

Élargissement de la définition du dommage nucléaire

Environnement

L'environnement est, à juste titre, une noble cause à respecter et celui-ci a pris une place importante dans le droit nucléaire⁴⁸. En tout état de cause, la Convention de Paris n'est plus en reste, avec l'introduction de la couverture du coût des mesures de restauration d'un environnement dégradé ainsi que le manque à gagner en découlant⁴⁹. Ce ne fut cependant pas une évidence et les assureurs ont maintes fois exprimé leur opinion⁵⁰ afin que les risques nucléaires ne soient pas inclus dans la directive européenne sur la responsabilité environnementale⁵¹ (ci-après ELD pour « *Environmental Liability Directive* »). Il convient cependant de rappeler que, même si l'assurance nucléaire ne fait pas partie de l'ELD, les centrales nucléaires créent également des risques non-nucléaires, comme les changements dans la quantité, la qualité ou la température de l'eau, qui sont susceptibles d'entraîner des expositions potentielles aux dommages à l'environnement.

Pour en revenir à la future couverture et comme l'explique Roland Dussart-Desart :

L'ampleur des dommages à l'environnement susceptibles d'être pris en considération est encadrée par plusieurs éléments :

- elle est limitée à la restauration effective de l'environnement dégradé ;
- les dégradations insignifiantes sont exclues ;
- les mesures de restauration doivent être raisonnables ;
- elles doivent être approuvées par les autorités compétentes ;
- les mesures de réintroduction d'éléments détruits doivent, elles aussi, être raisonnables⁵².

Cela peut sembler rassurant mais les définitions sont vagues (par exemple, les termes « effective », « insignifiantes », « raisonnables ») et ne facilitent pas le calcul des risques. C'est bien là le cœur du problème : comment quantifier ces risques et comment évaluer les pertes ? Les assurances aujourd'hui disponibles dans le cadre de la nouvelle directive européenne ELD sont très restrictives et complexes. De plus, la Convention de Paris ne fait pas de différence entre tous les autres risques couverts jusqu'à présent et la limite totale qui est également disponible pour les dommages à l'environnement et le manque à gagner en découlant. Le fait qu'il n'y ait qu'une

48. Voir Emmerechts, S. (2008), « Droit de l'environnement et droit nucléaire : une symbiose croissante », *Bulletin de droit nucléaire* n° 82 (2008/2), OCDE/NEA, Paris, pp. 95-115.

49. Voir la définition exacte à l'Article 1(a)(vii) de la Convention de Paris.

50. Comité européen des assurances (2003), « Position paper by nuclear risk insurers of the Comité Européen des Assurances on the draft directive relating to environmental liability for the prevention and restoration of environmental damage » (Note de position des assureurs du risque nucléaire au sein du Comité européen des assurances sur le projet de directive sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux).

51. Directive 2004/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux, JO L 143 du 30.4.2004, p. 56.

52. Dussart-Desart, R. (2005), « La réforme de la Convention de Paris sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire et de la Convention complémentaire de Bruxelles. Un survol des principaux éléments de la modernisation des deux Conventions », *Bulletin de droit nucléaire* n° 75 (2005/1), OCDE/AEN, Paris, p. 15.

seule limite disponible pour la durée d'exploitation d'une installation peut alors entraîner les cas suivants qui peuvent sembler pour le moins gênant d'un point de vue éthique :

- En cas de sinistre moyen ne touchant que l'environnement, la couverture restante qui serait disponible pour les victimes potentielles d'un accident majeur se retrouverait limitée.
- En cas de sinistre majeur, la couverture ne serait pas suffisante ; comment imaginer que les victimes n'aient pas la priorité sur l'environnement ?

En résumé, si le dommage environnemental doit être couvert, il serait utile de définir la couverture plus clairement. Sans cela, les trous de couverture risquent d'être trop importants ou, plus grave encore, certains assureurs pourraient diminuer ou retirer leur capital de la branche nucléaire. Beaucoup de discussions sont en cours mais les définitions ont peu évolué. Ce manque de visibilité contraindra sans doute les assureurs à limiter leur couverture, à l'aide de sous-limites. La question reste de savoir qui couvrira le reste.

Rejets dans les limites autorisées

C'est une garantie financière étonnante qui couvre les sinistres liés aux rayonnements ionisants dans les limites autorisées. En d'autres termes, le régulateur laisserait un exploitant de centrale nucléaire opérer en toute légalité en émettant dans les limites autorisées, car il estime que ce n'est pas dangereux, mais l'opérateur pourrait tout de même se voir condamner pour l'avoir fait. Inutile de dire que les assureurs ne sont pas très à l'aise, car la notion d'événement imprévu disparaît, les rejets autorisés ne sont en effet pas fortuits.

Jusqu'à présent, ce risque est en général exclu ou couvert avec une sous-limite ou alors avec un droit de recours contre l'exploitant. Cette couverture est cependant sujette à discussion. Ainsi, selon le paragraphe 8 de l'Exposé des motifs⁵³ de la Convention de Paris :

L'accident nucléaire est défini comme un fait ou succession de faits de même origine ayant causé des dommages à condition que le fait ou les faits dommageables ou certains des dommages causés soient dus à la radioactivité [...] Ainsi, une émission incontrôlée de rayonnements s'étendant sur une certaine période de temps et qui cause des dommages nucléaires est considérée comme un seul accident nucléaire, si elle a pour cause un phénomène unique, alors même qu'il y aurait eu une interruption dans l'émission de radioactivité.

Si l'exposition n'est aujourd'hui pas très grande, la Convention de Paris révisée apporte deux modifications importantes à la couverture. Ces deux changements sont les suivants : i) la limite désormais prévue (1.2 milliard EUR), mais surtout, ii) l'extension de la couverture, notamment aux dommages environnementaux.

Les incertitudes liées à la nouvelle couverture élargie en combinaison avec l'aspect prévisible des rejets conduisent à un risque accru. De plus, le principe ALARA qui se traduit par une tolérance toujours plus basse aux rayonnements dans l'environnement, pourrait exposer les assureurs dans le futur pour des émissions considérées aujourd'hui comme normales. Enfin, si la limite d'assurance est

53. OCDE/AEN, Texte révisé de l'Exposé des motifs de la Convention de Paris, approuvé par le Conseil de l'OCDE le 16 novembre 1982, point 8, consultable à l'adresse suivante : www.oecd-nea.org/law/expose-fr.pdf (consulté le 5 avril 2016).

annuelle, il y a un risque que le montant de la police soit réclamé pour chaque exercice financier.

D'un autre côté, la démontrabilité (c'est-à-dire la capacité de prouver l'existence réelle d'effets des rayonnements) pose problème. Selon Abel J. González, de l'autorité de sûreté de l'Argentine (par ailleurs représentant au sein du Comité scientifique des Nations unies pour l'étude des effets des rayonnements ionisants, vice-président de la Commission internationale de protection radiologique et délégué à l'AIEA), il est impossible et par conséquent incorrect d'attribuer des effets sanitaires aux situations d'exposition à de très faibles niveaux de rayonnements⁵⁴.

Il est donc important de comprendre les risques et qu'un dialogue s'engage concernant les possibles solutions, telles que : i) la définition d'une limite raisonnable pour ce type d'émissions dans les limites autorisées et ii) le maintien d'une formulation évitant l'accumulation des limites annuelles dans le temps.

Les délais de prescription

Il semble clair que la mise en œuvre du délai de prescription de 30 ans est l'un des points qui ne sera pas assurable sans une augmentation conséquente des primes. Le niveau de prime n'est cependant qu'une partie de la problématique qui est très bien expliquée par Mark Tetley⁵⁵. L'une des raisons pour laquelle les assureurs ne seront pas en mesure de fournir la capacité nécessaire est liée à la difficulté d'apporter la preuve de l'existence réelle d'effets des rayonnements après une longue période. Une autre raison est une fois de plus liée aux exigences de capital de Solvabilité II, qui requiert le maintien d'une solvabilité à très long terme ; une problématique déjà rencontrée pour les assurances-vie. La solution consiste à limiter la couverture d'assurance à un délai de prescription de dix ans. Là encore, un dialogue avec le législateur est nécessaire.

Le terrorisme et les règles du commerce international

Tout a basculé en 2001 avec les attentats du 11 septembre. Les événements du World Trade Center sont omniprésents dans les esprits des assureurs, notamment chez les grandes sociétés de réassurance. Tous les scénarios sont devenus imaginables et la peur du nucléaire (notamment des bombes dites « sales »⁵⁶) a entraîné de grandes discussions lors de la mise en place des pools « terrorisme » dans les années suivant les attentats. Cependant, certains des pools spécialisés tels que Gareat (France), TRIA (États-Unis), Extremus (Allemagne), NHT (Pays-Bas), TRIP (Belgique) et Pool Re (Royaume-Uni) n'incluent pas l'exposition liée aux centrales nucléaires.

De fait, et à part dans quelques pays pour lesquels le marché de l'assurance en général ne couvre pas le terrorisme, les couvertures sont toujours disponibles auprès des pools nucléaires. Elles comportent parfois des sous-limites, dues principalement à l'aversion au risque terroriste d'un certain nombre d'assureurs anglo-saxons. Dans ce cas, le risque est le plus souvent couvert par l'État, qui percevra parfois une prime en contrepartie. Cette peur du terrorisme tend toutefois à s'amenuiser et beaucoup d'assureurs offrent une capacité sans prévoir de sous-limite pour le risque terroriste.

-
54. González, A. (2014) « Key Note Address : Imputability of Health Effects to Low-Dose Radiation Exposure Situations » (Discours liminaire : l'imputabilité d'effets sanitaires à des situations d'exposition à de faibles doses de rayonnements), présentation au congrès Nuclear Inter Jura 2014, Buenos Aires, AIDN, Argentine, 20 octobre.
 55. Tetley, M. (2006), « Les révisions des Conventions de Paris et de Vienne sur la responsabilité civile – le point de vue des assureurs », *Bulletin de droit nucléaire* n° 77 (2006/1), OCDE/AEN, Paris, p. 27.
 56. « Bombe sale » : bombe conventionnelle, entourée de matériaux radioactifs destinés à être répandus en poussière lors de l'explosion.

Ceci pourrait éventuellement changer avec les nouveaux plafonds de la Convention de Paris, mais ces changements seront surtout liés aux pays dans lesquels se situe le risque. L'enjeu consiste ici à conserver un bon dialogue avec le législateur, car tout changement (par exemple une reprise du terrorisme de grande ampleur) peut à tout moment diminuer drastiquement les capacités disponibles.

Un autre souci apparaît toutefois, souvent lié aux activités criminelles ou terroristes (de personnes, de groupes comme Al-Qaïda, ou des États) : il s'agit des amendes⁵⁷ infligées aux acteurs, pour la plupart financiers, qui ne respectent pas les règles du commerce international et les sanctions imposées par l'Organisation des Nations unies ou l'Union européenne (par exemple celles prises contre la Libye⁵⁸ et l'Iran⁵⁹). Pour cela, les assureurs introduisent aujourd'hui des clauses telles que la suivante :

L'Assureur ne sera pas appelé à accorder une couverture ou à payer un sinistre ou un dommage, ou à fournir quelque prestation que ce soit sous les termes du présent traité, si cette couverture, ce paiement ou ces prestations accordés sont susceptibles d'exposer ledit Assureur à une sanction, interdiction ou restriction résultant d'une résolution des Nations Unies, ou de sanctions économiques ou commerciales ou de lois ou de règlements de l'Union européenne, du Royaume-Uni ou des États-Unis d'Amérique⁶⁰.

Catastrophes naturelles

Depuis déjà de nombreuses années, des modèles sophistiqués estimant le montant des sinistres ont vu le jour. Les réassureurs, de par leurs engagements importants dans les zones de catastrophes naturelles (tremblement de terre en Californie ou au Japon, tempête en Europe), furent très intéressés par la mise en place de tels modèles. Ces derniers définissent un montant qui peut être assumé, en définissant un seuil de solvabilité à ne pas dépasser et correspondant à leurs capitaux propres.

L'accident survenu dans la centrale nucléaire de Fukushima Daiichi a confirmé qu'un évènement peut toucher un nombre important de sites simultanément et a fait prendre conscience de cet aspect à l'ensemble du monde de l'assurance nucléaire. Que se serait-il passé si les centrales japonaises avaient été assurées contre le risque de catastrophe naturelle ? Tous les acteurs du monde de l'assurance auraient-ils pu honorer leurs engagements, sachant que non seulement l'assurance responsabilité, mais aussi l'assurance dommage et la perte d'exploitation auraient pu être touchées ? La question ne se pose pas, car le risque n'était pas assuré par l'industrie de l'assurance. Fukushima n'est cependant pas le seul site au monde ayant une telle concentration de réacteurs ; les assureurs doivent par conséquent

-
57. Par exemple, en 2012, les banques HSBC, Standard Chartered et ING ont accepté de payer respectivement 1.9 milliard USD, 327 millions USD et 619 millions USD en amendes. Voir Farrell, G. (2012), « HSBC said to Pay at Least \$1.9 Billion in U.S. Probe » (HSBC pourrait payer au moins 1.9 milliard USD dans le cadre des investigations aux Etats-Unis), *Bloomberg*, consultable (en anglais) à l'adresse suivante : www.bloomberg.com/news/2012-12-10/hsbc-said-to-pay-at-least-1-9-billion-in-u-s-probe.html (consulté le 5 avril 2016).
 58. Règlement d'exécution (UE) n° 360/2011 du Conseil du 12 avril 2011 mettant en œuvre l'article 16, paragraphes 1 et 2, du règlement (UE) n° 204/2011 concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Libye, JO L 100 du 14.4.2011, p. 12-21.
 59. Règlement (UE) n° 359/2011 du Conseil du 12 avril 2011 concernant des mesures restrictives à l'encontre de certaines personnes, entités et organismes au regard de la situation en Iran, JO L 100 du 14.4.2011, p. 1-11.
 60. Lloyd's Market Association (LMA) 3100, Clause d'exclusion et de limitation de garanties en cas de sanctions (traduction non officielle à titre indicatif). Cette clause est donnée à titre d'exemple ; de nombreuses clauses équivalentes existent.

prendre cette réalité en compte et éviter de mettre en péril un système en contrôlant les capacités mises à disposition. Pour beaucoup d'acteurs, la difficulté consiste à obtenir des informations fiables et à disposer des connaissances pour les utiliser. L'histoire nous a appris que les catastrophes naturelles se répètent, certes, mais prennent souvent une forme différente et inattendue.

L'enjeu consiste donc à obtenir une vision réaliste des scénarios possibles afin que chaque acteur s'engage en connaissance de cause, sans risquer d'être insolvable en cas de scénario catastrophique.

Une surabondance de conventions ?

Depuis 1960, de nombreuses conventions ont vu le jour. En outre, dans le cadre du régime de Vienne, les pays peuvent être parties à la Convention de Vienne de 1963 et d'autres à celle de Vienne de 1997. Cette multiplication ne facilite pas l'harmonisation des différents régimes et empêche une plus grande transparence envers le grand public et les victimes potentielles, mais aussi envers le législateur ou l'exploitant exposé à divers régimes.

En outre, de nombreux pays (dotés ou non de centrales nucléaires) ne sont parties à aucune convention internationale. Étant donné que les « nuages radioactifs » ne s'arrêtent pas aux frontières, ceci peut avoir des conséquences graves pour les victimes, les laissant sans droit à compensation (sauf accords bilatéraux entre pays, ceci rajoutant encore à l'opacité).

À l'heure où l'industrie du nucléaire ne fait pas l'unanimité, il serait souhaitable que les grandes instances se mettent d'accord pour au moins constituer des blocs géographiques, comme l'Amérique du Nord, l'Europe ou encore l'Asie, et créer des régimes communs permettant de couvrir les victimes de manière juste et équitable. Si l'existence d'une convention unique à l'échelle mondiale serait bien évidemment idéale, des blocs géographiques auraient l'avantage de couvrir, dans la plupart des cas, un accident nucléaire dans son ensemble. Du point de vue de l'assurance, une telle harmonisation aurait également du sens, en permettant aux assureurs d'utiliser les mêmes définitions (par exemple concernant l'installation nucléaire ou le dommage nucléaire) pour leurs activités mondiales.

Toutefois, il n'y a probablement rien à attendre dans l'immédiat. Les tentatives d'harmonisation entre les dépositaires des conventions (OCDE/AEN et AIEA) ont certes eu lieu, et des progrès ont été réalisés grâce aux Conventions révisées de Paris et de Vienne (par exemple avec l'extension du champ d'application géographique) et la CRC, mais ces conventions ne sont pas toutes encore entrées en vigueur et comportent toujours des différences qui ne permettent pas de les considérer comme un ensemble unique. Cela fragilise l'industrie nucléaire et a une influence négative sur l'acceptation par le public. L'Union européenne serait-elle en mesure de créer l'unité à cet égard ? Le fait qu'un acteur tiers comme l'Union européenne intervienne sans disposer de tout le recul et la connaissance nécessaires peut être vu comme un risque, mais aussi comme une chance de relancer le processus de dialogue et d'harmonisation.

Le rôle de la Commission européenne

L'arrivée de la Commission européenne au sein des discussions et la question posée sur l'efficacité de toutes ces conventions pourrait déboucher sur de grands changements, selon les déclarations du commissaire à l'Énergie. Le 4 octobre 2012 le commissaire à l'Énergie, Günther Oettinger, a déclaré :

Les tests de résistance ont mis en lumière nos points forts et les aspects à améliorer. Ces tests ont été effectués avec rigueur et représentent un succès. La situation est globalement satisfaisante, mais il nous faut rester vigilant.

Toutes les autorités concernées doivent veiller au respect des normes de sûreté les plus élevées dans chaque centrale nucléaire d'Europe, pour notre sécurité à tous⁶¹.

et annoncé que : « Des plans d'action nationaux assortis de calendriers de mise en œuvre seront élaborés par les autorités nationales de sûreté et seront disponibles pour fin 2012. [...] Viendront ensuite d'autres propositions sur l'assurance⁶². »

Le texte de la communication officielle de la Commission européenne concernant les tests de résistance indique par ailleurs :

Paragraphe 3.2.2 Assurance et responsabilité en matière nucléaire

Le cadre législatif actuel de l'UE ne couvre pas du tout l'analyse des dispositions relatives à l'indemnisation des victimes en cas d'incident ou d'accident nucléaire. Cette analyse ne figurait pas en tant que telle dans le processus des tests de résistance. L'article 98 du traité Euratom prévoit cependant l'adoption de mesures législatives en la matière par l'UE. Par conséquent, la Commission analysera, sur la base d'une analyse d'impact, dans quelle mesure il faudrait améliorer la situation des victimes potentielles d'un accident nucléaire en Europe, dans les limites de la compétence de l'UE. La Commission prévoit de proposer un acte législatif contraignant dans le domaine de l'assurance et de la responsabilité en matière nucléaire. Dans ce cadre, il conviendrait aussi de traiter l'indemnisation des dommages causés à l'environnement naturel⁶³.

Günther Oettinger cite donc l'article 98⁶⁴ du traité Euratom comme base légale de son action.

Le Traité Euratom date de 1957 et, comme on le sait, la responsabilité civile nucléaire et l'indemnisation financière ont, depuis, fait l'objet de deux traités internationaux majeurs, dont de nombreux États membres de l'UE sont signataires : la Convention de Paris et la Convention de Vienne. Malgré ces conventions, l'UE peut initier des politiques dans le domaine de la responsabilité civile nucléaire et imposer une plus grande transparence aux États membres. Certes, l'article 98 du traité Euratom ne précise pas qu'une directive de l'UE devrait être mise en place afin de rendre l'assurance obligatoire ; l'UE peut cependant utiliser cette clause pour justifier les normes d'harmonisation minimales relatives à l'industrie nucléaire.

Günther Oettinger avait l'intention, sur cette base, de procéder à une évaluation auprès du secteur de l'assurance nucléaire avant d'émettre une proposition. L'objectif de la proposition était éventuellement une obligation pour les exploitants nucléaires de souscrire une assurance responsabilité civile nucléaire pour couvrir les

61. Commission européenne (2012), « Communiqué de presse : Tests de résistance nucléaire: le niveau élevé des normes de sûreté est confirmé, mais des améliorations sont nécessaires », consultable à l'adresse suivante : www.europa.eu/rapid/press-release_IP-12-1051_fr.htm?locale=en (consulté le 5 avril 2016).

62. *Ibid.*

63. Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur les évaluations globales des risques et de la sûreté (« tests de résistance ») des centrales nucléaires dans l'Union européenne et les activités y afférentes, COM(2012)571 final.

64. « Les États membres prennent toutes mesures nécessaires afin de faciliter la conclusion de contrats d'assurance relatifs à la couverture du risque atomique. Le Conseil, après consultation du Parlement européen, arrête à la majorité qualifiée, sur proposition de la Commission, qui demande au préalable l'avis du Comité économique et social, les directives touchant les modalités d'application du présent article. » Traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique, JO C 327/1 (version consolidée de 2012).

dommages résultant d'accidents nucléaires, à l'instar de l'exigence à l'échelle européenne de l'assurance automobile, et ceci même si le résultat pouvait être une augmentation des coûts de l'énergie⁶⁵.

Si une telle initiative devait voir le jour il est important qu'une directive gouvernant la responsabilité civile nucléaire au niveau européen ne soit pas imposée sans faire l'objet d'un dialogue entre les différents acteurs (États, exploitants et assureurs) afin d'aboutir à une solution réaliste et viable. Cela passe cependant tout d'abord par la ratification du Protocole de 2004 qui permettra de créer une base commune, pour ensuite chercher d'autres solutions complémentaires.

Un pool unique européen ?

D'autres voix s'élèvent pour demander la fin la position de monopole détenue par les pools. Ainsi, Evelyne Ameye a présenté un article⁶⁶ coécrit avec Inigo Igartua Arregui au Congrès annuel de l'Association internationale de droit nucléaire (AIDN) qui a eu lieu à Manchester, du 8 au 11 octobre 2012. Les auteurs sont particulièrement en faveur d'un regroupement des pools à l'échelle de l'Union européenne, car, selon eux, le fonctionnement de ces pools pourrait être contraire à l'article 101 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)⁶⁷. Ameye et Arregui apportent trois arguments qui plaideraient en faveur d'un pool unique : une plus grande capacité ; une meilleure efficacité ; et un meilleur management des sinistres de manière centralisée dans l'UE. Bien que les auteurs n'apportent pas de conclusion définitive sur la problématique centrale de leur article⁶⁸, il serait intéressant de se pencher sur les avantages présumés d'un pool unique européen.

Une plus grande capacité ? Peut-être. Le premier effet d'un pool unique serait plutôt de décourager tous les petits assureurs qui auront tendance à se retirer du système. Quel est l'intérêt de l'assureur local finlandais, français, suisse ou espagnol d'aller assurer une centrale nucléaire en Slovaquie ou en Angleterre ou vice-versa ? Il ne se sentira pas moralement obligé d'y participer – et n'oublions pas que la responsabilité sociétale est souvent un point déterminant pour participer ou non à ce type de pool. Pour les grands assureurs, par contre, cela induira une facilité pour gérer le cumul de risques en Europe et ils verront d'un bon œil un pool unique. Ils perdront par contre l'avantage de participer aux affaires locales et ainsi de donner à leurs filiales locales l'occasion de se montrer à leur avantage. Il est donc très difficile de prévoir l'effet positif d'un pool unique sur la capacité ; il est probable qu'il n'y en ait pas.

Une meilleure efficacité ? Rassembler à Bruxelles ou ailleurs tous les professionnels de l'assurance nucléaire aurait au contraire un effet inverse, avec à la clé une plus grande lourdeur administrative et moins d'échanges. Nous aurions sans doute à

65. Chafin, J. (2012), « EU in favour of tougher nuclear insurance » (L'UE en faveur d'une assurance nucléaire plus stricte), *Financial Times*, consultable (en anglais) à l'adresse suivante : next.ft.com/content/eb74d6ec-0e3a-11e2-b87e-00144feabdc0 (consulté le 5 avril 2016).

66. Igartua Arregui, I., Ameye, E. (2012) « National nuclear third party insurance pools revisited from an EU antitrust perspective » (Les pools nationaux d'assurance de la responsabilité civile nucléaire revisités à la lumière du droit antitrust européen), *Concurrences*, n° 2-2012, n° 45243.

67. Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), JO C 326 du 26.10.2012, p. 47-390 (version consolidée de 2012).

68. La conclusion est la suivante : « si les pools tombent sous le coup de l'article 101(1) du TFUE mais obtiennent une exemption d'après l'article 101(3) les pools n'ont rien à craindre ; si les pools tombent sous le coup de l'Article 101(1) du TFUE mais n'obtiennent pas une exemption d'après l'article 101(3), les pools devront changer leur mode opérationnel » (traduction de l'auteur).

terme plusieurs spécialistes, chacun dans son domaine, mais ne connaissant plus les particularités locales. Cela peut paraître paradoxal, mais le fait de gérer localement les pools oblige à mieux connaître la matière et permet de mieux connaître ses clients. De plus, les frais de fonctionnement des pools sont extrêmement faibles comparés à toutes les autres branches de l'assurance.

Une meilleure gestion des sinistres de manière centralisée dans l'Union européenne ? Evelyne Ameye et Inigo Igartua Arregui mettent en avant le système d'ELINI comme preuve que cette solution est viable et possible. Techniquement, cela est évidemment possible ; mais là n'est pas la question. Plusieurs systèmes informatiques existent déjà ; l'important est la capacité à répondre aux nombreuses demandes prévisibles en cas de sinistre majeur. Qui mieux que les assureurs locaux, avec leurs centaines d'agents déjà rodés aux nombreux sinistres de masse (tempêtes, inondations, et tremblements de terre), peut répondre à ce défi ? Une mutuelle aura-t-elle de telles ressources ?

En conclusion, peu d'avantages pèsent en faveur d'un pool unique dans l'état actuel de l'Union européenne ; de plus, il est permis de se demander si la création d'un pool unique serait vraiment la bonne solution en termes de concurrence.

Une gestion des sinistres centralisée

La première grande réflexion suite à un sinistre majeur a eu lieu en 1986, immédiatement après l'accident de Tchernobyl : deux conventions (la Convention sur la notification rapide d'un accident nucléaire et Convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou d'urgence radiologique) ont vu le jour sous l'égide de l'AIEA⁶⁹. Ces conventions sont encore en vigueur aujourd'hui, et si elles permettent une meilleure circulation de l'information, ce qui est primordial pour la protection des victimes, la gestion des sinistres en responsabilité civile nucléaire à la suite d'un accident majeur reste toutefois une entreprise très difficile pour tout assureur et nécessitera d'importantes ressources techniques et humaines.

Comme mentionné plus haut, l'infrastructure existante des membres des pools d'assurance permet de fournir ces ressources. L'objectif des pools est en effet d'obtenir toutes les ressources techniques et humaines disponibles pour couvrir les territoires nationaux. De plus, des accords d'entraide ont été signés entre presque tous les pools. Cet ensemble constitué d'agents, d'experts et d'inspecteurs permettra d'intervenir au plus vite et dans la langue de la victime ; ce qui a toute son importance dans des pays ayant plusieurs langues officielles, comme la Belgique ou la Suisse.

Le Comité du CEA pour l'assurance des risques atomiques a d'ailleurs attiré l'attention sur ces problèmes dans une circulaire et insisté sur « la nécessité pour les autorités de s'assurer que les compagnies d'assurances souhaitant couvrir les risques nucléaires disposent d'une structure adéquate et la capacité opérationnelle et technique pour faire face à un volume massif des revendications résultant d'un accident nucléaire grave »⁷⁰.

Il est donc très important – et c'est un défi pour tous les pools, réassureurs ou mutuelles – de répondre sans ambiguïté à cette attente et de tout mettre en œuvre

69. Jankowitsch-Prevor, O. (2012) « International nuclear norms applicable in the case of a nuclear accident or a radiological emergency » (« Les normes nucléaires internationales applicables en cas d'accident nucléaire ou d'urgence radiologique »), présentation faite à l'EIDN, OCDE/AEN et Université de Montpellier, France, 28 août 2012.

70. Comité européen des assurances (2003), Lettre concernant l'assurance de la responsabilité civile nucléaire et le rôle des assureurs concernant l'indemnisation des victimes d'un accident nucléaire.

pour le faire si tel n'est pas encore le cas. Dans le cas d'un accident majeur, l'opinion publique, déjà traumatisée, ne sera certainement pas indulgente. Il est tout aussi important pour l'Union européenne, qui a également des visées dans ce domaine, de ne pas défaire mais au contraire de renforcer ce qui existe à l'heure actuelle.

L'industrie de l'assurance peut-elle aller encore plus loin ?

Comme nous venons de le voir, il est possible d'apporter une réponse à chacun des points soulevés ci-dessus ; mais l'industrie de l'assurance peut-elle aller encore plus loin, relever le défi et apporter une réponse audacieuse ? Cela ne sera possible qu'en collaboration avec l'industrie nucléaire et les pouvoirs publics, en visant les objectifs suivants : couvrir un nombre de garanties parfois jugées non assurables avec peut-être des montants réduits ; et surtout obtenir des couvertures avec des montants très importants pour les victimes afin de faire face de manière réaliste à une catastrophe majeure.

En Europe, par exemple, en ce qui concerne le premier point ci-dessus, des acteurs (ELINI, Blue Re) se déclarent prêts à couvrir tous les dommages définis par les conventions révisées, tant que d'autres (les États) acceptent d'assumer d'autres risques, tels que la guerre. Pourquoi alors ne pas laisser chacun couvrir ce qu'il affirme pouvoir couvrir, de manière à ce que tous les acteurs puissent mettre à disposition toute leur capacité disponible ? Sur le deuxième point, qui concerne les montants, la capacité des pools et celle présumée d'ELINI et Blue Re sont déjà disponibles pour couvrir les risques en Europe conformément à la Convention de Paris révisée.

Cependant, il y a sans doute plus de capacités disponibles en provenance des compagnies d'assurances ou de réassurance pour ce type de risque en Europe, afin de couvrir les événements catastrophiques.

Cette capacité additionnelle doit être examinée plus en détail. Si l'on admet que les grandes compagnies de réassurance mondiales puissent s'engager pour environ 500 millions EUR, voire plus pour certaines, et que les grands groupes d'assurance européens⁷¹ ainsi que les autres compagnies de réassurance le fassent également pour 100 à 200 millions EUR, nous pourrions obtenir de l'ordre de 5 milliards EUR – sachant en outre que les 5 000 autres petites et moyennes compagnies européennes⁷² pourraient également participer.

À titre de réflexion, le chiffre d'affaires des assureurs de l'UE s'élevait à 1 100 milliards EUR en 2010, et à 4 300 milliards USD pour les assureurs à travers le monde⁷³. Le défi sera alors de continuer à obtenir la participation des (ré)assureurs pour des sommes importantes tout en continuant à obtenir leur soutien sur les

71. Voir Insurance Europe (2014), « European market operators – 2012 » (Les opérateurs du marché européen – 2012).

72. Voir Insurance Europe (2014), « European Insurance in Figures » (L'assurance européenne en chiffres), Statistics n° 48, consultable (en anglais) à l'adresse suivante : <http://docplayer.net/705675-Statistics-n-48-european-insurance-in-figures.html> (consulté le 6 avril 2016).

73. *Ibid.*, p. 8 ; Swiss Re (2013), « Swiss Re sigma study on world insurance in 2012 shows premium growth resumed, reaching 2.4% despite a very challenging economic environment » (L'enquête Sigma de Swiss Re sur le marché mondial de l'assurance en 2012 indique que la croissance des primes a repris, atteignant 2.4% malgré un environnement économique très difficile), consultable (en anglais) à l'adresse suivante : www.swissre.com/media/news_releases/Swiss_Re_sigma_study_on_world_insurance_in_2012_shows_premium_growth_resumed.html (consulté le 6 avril 2016).

couvertures de base répondant aux conventions. Ceci est un point clé qui doit être résolu avant qu'une solution puisse être bâtie sur une base solide.

Les pools pourraient par exemple se charger de la gestion locale en créant si besoin des pools (purement réassureurs) dans les pays non producteurs d'électricité nucléaire. Cela permettrait également d'avoir dans ces pays une organisation sur place pouvant gérer une situation de crise en cas d'accident nucléaire. Ensuite, si les mutuelles ont confiance en leur offre, elles devraient pouvoir rassembler 1.2 milliards EUR pour couvrir tous ces nouveaux risques qui ne concerneraient pas directement les victimes (l'environnement par exemple).

Enfin, l'industrie pourrait également participer, sur le principe du « pollueur-payeur » :

- Créer une solidarité entre exploitants, par exemple sous forme d'un regroupement, ou « pooling », comme aux États-Unis⁷⁴ ou, à moindre échelle, en Allemagne⁷⁵. Ces deux systèmes sont parfois critiqués quant à la réalité des fonds disponibles, mais ils présentent des avantages ; idéalement la couverture devra exister sous forme de dépôts ou d'autres garanties financières.
- Impliquer les industries grandes consommatrices d'électricité, c'est-à-dire celles qui profitent le plus de cette source d'énergie ; il reste cependant à en définir les modalités précises. En d'autres termes, il faut déterminer les niveaux de consommation (actuelle ou future) et la forme que pourrait prendre une telle contribution (par exemple de façon proactive sous la forme de taxes pour la création d'un fonds ou de façon réactive à la suite d'un accident).

Quels seraient les montants de garantie vraiment disponibles au total ? 5, 10, 20 milliards EUR ou plus encore ? Difficile à dire ; mais là encore, tout dépend de la volonté de l'ensemble des acteurs impliqués et des modalités selon lesquelles la couverture est proposée. Certains acteurs du secteur de l'assurance ont, par l'intermédiaire et sous l'influence de l'Union européenne, discuté de ce sujet et ont conçu l'idée d'offrir une couverture jusqu'à 10 milliards EUR ou plus⁷⁶.

Afin d'attirer une plus grande capacité et comme décrit précédemment pour les obligations catastrophe, une telle couverture doit être structurée sur le fondement d'un déclencheur indépendant qui est aussi clair et simple que possible. Une telle solution pourrait ressembler à ceci :

74. Loi Price-Anderson de 1957, 42 USC 2210.

75. Pour de plus amples informations, voir Pelzer, N. (2007) « Le regroupement international des fonds des exploitants : un moyen d'augmenter le montant de la garantie financière disponible pour couvrir la responsabilité nucléaire ? Étude pour la réunion du Groupe INLEX de l'AIEA des 21/22 juin 2007 », *Bulletin de droit nucléaire* n° 79 (2007/1), OCDE/AEN, Paris, p. 39-60.

76. Voir Kramer, H. (2014) « Nuclear Cat Cover » (La couverture du nucléaire par des obligations catastrophes), présentation donnée à la Conférence *Taking nuclear third party liability into the future* organisée par la Commission européenne, Bruxelles, 20-21 janvier ; Tetley, M. (2014), « The insurance sector's perspective on market capacity-NRI » (La perspective du secteur de l'assurance sur la capacité du marché – assureurs du risque nucléaire), présentation donnée à la Conférence *Taking nuclear third party liability into the future* organisée par la Commission européenne, Bruxelles, 20-21 janvier ; World Nuclear News (2014), « Insurers can help improve the image of nuclear » (Les assureurs peuvent aider à améliorer l'image du nucléaire), consultable (en anglais) à l'adresse : www.world-nuclear-news.org/RS-Insurers-can-help-improve-the-image-of-nuclear-1609201401.html (consulté le 6 avril 2016).

Illimitée (en fonction du droit national)		D – Exploitant de l'installation nucléaire	
XXmd EUR		C - Autres industries	État
XXmd EUR		B – Exploitants nucléaires	
XXmd EUR		A - Pools, mutuelles, assureurs ou réassureurs en dehors du pool, garanties financières	
Montants de la Convention de Paris révisée	Mutuelles	Pools, mutuelles, autres acteurs	
Couverture sur le fondement de la Convention de Paris révisée, excepté 1 et 2			
1 – Couverture de la guerre et de potentielles lacunes (par exemple le terrorisme)			
2 – Couverture partielle ou totale pour : l'environnement, la prescription de 30 ans			
Couverture sur le fondement de la Convention de Paris actuellement applicable			

Figure 3

Dans ce cas de figure, chaque acteur (à l'exception des tranches B et C, qui ont pour fondement le principe de solidarité) recevrait une prime correspondant aux couvertures offertes, et la gestion des sinistres et des primes serait assurée par les pools pour éviter de créer une machine administrative au niveau européen. Quelle serait la prime ? Cette dernière ne devrait pas être prohibitive, mais de telles couvertures ne seront naturellement pas gratuites. Les consommateurs seront-ils prêts à accepter un prix de l'électricité augmenté en conséquence ?

Ce surcoût sera sans doute tolérable si un grand nombre d'exploitants sont concernés. L'un des enjeux consistera ensuite à répartir ce prix d'assurance. Les calculs initiaux, réalisés par exemple à l'échelle d'une région et en répartissant par MW ou par réacteur, suggèrent que cela pourrait avoir un sens. Peut-être faudra-t-il aussi effectuer un classement objectif des réacteurs selon leur niveau de sûreté ? Il s'agit là encore d'une question hautement politique.

Conclusion

La solution exposée ci-dessus (Figure 3) n'est qu'une solution parmi d'autres et n'est certainement pas la seule alternative possible. En résumé, et en partant du constat que le système en place aujourd'hui est compliqué et que les montants d'indemnisation ne sont pas suffisants, une solution idéale devrait permettre :

- **D'être réaliste sur les dommages assurables : les victimes doivent être prioritaires.** L'important, dans un premier temps, est d'obtenir des montants raisonnables pour les victimes. Il serait bien entendu idéal que les dommages définis dans les conventions révisées puissent être couverts à l'avenir. Il est toutefois manifeste qu'un processus purement volontaire pourrait déboucher sur un montant de plusieurs milliards, une dizaine de milliards peut-être, mais qu'il serait impossible d'arriver, avec l'étendue de la couverture demandée (en termes de nouveaux dommages difficilement assurables), à des montants qui auraient un réel impact en cas de catastrophe majeure et seraient immédiatement disponibles.
- **D'augmenter les montants d'indemnisation de manière notoire et durable pour les victimes.** Là encore, les États auront un rôle décisif à jouer. Dans un second temps, les assureurs devront prendre leur rôle sociétal en considération – et les industriels, prendre leurs responsabilités. Afin que tous les acteurs s'impliquent et participent à cette solution, il faudra sans doute mettre en place certains mécanismes d'incitation.

- **D’harmoniser les conventions.** Les États ont ici un rôle prépondérant à jouer : ils devront trancher entre harmoniser les conventions, si ceci est possible, ou en imposer une nouvelle en Europe.
- **De limiter les critiques envers l’industrie nucléaire.** Permettre à l’industrie nucléaire d’offrir une couverture d’assurance plus représentative des risques encourus. Ceci aurait le mérite de clore le débat sur les subventions indirectes dont celle-ci est réputée bénéficier aujourd’hui.
- **D’étendre la solution aux autres régions du monde.** Si une solution de ce type peut exister en Europe, il sera sans doute possible de la mettre en place dans d’autres régions du monde.

Est-ce une vision utopique ? À l’heure actuelle peut-être, mais la solution qui existe aujourd’hui ne peut être considérée comme parfaite. Cet article ne se prétend pas complet ; il s’agit d’un point de départ, un élément provocateur qui peut faire réfléchir à une meilleure solution pour tous les acteurs. L’intention est d’améliorer le système actuel.

Projet de loi fédérale de la Fédération de Russie « La responsabilité civile pour dommages nucléaires et sa garantie financière »

*par Yulia Lebedeva**

L'utilisation de l'énergie nucléaire par les États du monde moderne requiert de compléter le droit international en élaborant une législation nationale sur la responsabilité civile et l'indemnisation pour dommages nucléaires. À cet égard, la situation en Fédération de Russie ne constitue pas une exception. Le droit russe sur la responsabilité civile pour dommages nucléaires n'a pas achevé son évolution : il n'y a actuellement aucune loi spécifiquement consacrée à la responsabilité pour dommages nucléaires, pas plus qu'il n'y a de législation réglant les mécanismes financiers et assurantiels d'une indemnisation. En lieu et place, les lois actuelles établissent un système étatique de prestations et d'indemnisation pour tout dommage à la santé et aux biens des citoyens.

Depuis 1996, la Russie s'emploie activement à élaborer un projet de loi fédérale régissant la responsabilité civile pour dommages nucléaires. Un projet a tout d'abord été présenté à la Douma d'État de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie le 16 juillet 1996 ; il portait alors le titre suivant : « L'indemnisation pour dommages nucléaires et l'assurance nucléaire ». En 1997, le représentant officiel du gouvernement de la Fédération de Russie et chef de l'Inspection fédérale russe de la sûreté nucléaire et radiologique, Yuri Vishnevsky, a été nommé pour présenter ce projet afin qu'il fasse l'objet d'un débat devant les chambres de l'Assemblée fédérale¹. En septembre 1998, la Douma d'État a rejeté le projet de loi fédérale²,

* Yulia Lebedeva, titulaire d'une maîtrise de droit (Master of Law), est experte indépendante en droit international public et privé et a pour principal domaine de compétence la diplomatie bilatérale et multilatérale. Mme Lebedeva a étudié à l'Institut d'État des relations internationales de Moscou et détient un diplôme de Master en droit de l'Union européenne. Elle a également acquis une expérience professionnelle auprès des organes gouvernementaux de la Fédération de Russie. Les opinions exprimées dans cet article sont celles de l'auteur seule et ne représentent pas les positions du gouvernement de la Fédération de Russie.

1. Décret du gouvernement de la Fédération de Russie, n° 1201-r, Projet de loi fédérale : L'indemnisation des dommages nucléaires et l'assurance nucléaire (25 août 1997). Conformément à la législation russe, les projets de loi sont préparés par un ministre ou une agence de la Fédération de Russie. Puis, un ministre, un ministre adjoint ou un chef d'agence, en qualité de représentant officiel du Gouvernement de la Fédération de Russie, présente le projet devant les chambres de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie (d'abord devant la Douma d'État, puis devant le Conseil de la Fédération). Les députés des chambres de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie peuvent poser au représentant officiel du Gouvernement de la Fédération de Russie toute question relative au projet. Le représentant officiel doit répondre à toutes les questions ; sa tâche est d'expliquer et de défendre le projet de loi devant les chambres de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie.
2. Résolution de la Douma d'État de la Fédération de Russie, n° 2945-II GD, Projet de loi fédérale : L'indemnisation pour dommages nucléaires et l'assurance nucléaire (9 septembre 1998).

adoptant à la place en première lecture un autre projet de loi fédérale : n° 96700118-2, « La responsabilité civile pour dommages nucléaires et sa garantie financière » (ci-après « le projet de loi »)³. La commission de l'Écologie de la Douma d'État a alors été chargée d'intégrer les nouveaux amendements pour aboutir à un projet final devant être présenté en seconde lecture à la Douma d'État⁴.

En 2005, la Russie a ratifié la Convention de Vienne relative à la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires⁵. Cette ratification⁶ a nécessité d'introduire des amendements importants au projet de loi intitulé « La responsabilité civile pour dommages nucléaires et sa garantie financière ». Mais, avant même que la Fédération de Russie ne ratifie la Convention de Vienne, les rédacteurs avaient veillé à prendre en compte les normes de droit international nucléaire, en particulier les dispositions pertinentes de la Convention de Vienne, de la Convention de Bruxelles relative à la responsabilité des exploitants de navires nucléaires de 1962 et de la Convention de Bruxelles relative à la responsabilité civile dans le domaine des transports maritimes de matières nucléaires de 1971. En outre, l'expérience internationale avait été analysée à l'égard tant du droit civil que des législations spécifiques sur l'assurance nucléaire et l'indemnisation des dommages nucléaires, en particulier la loi Price-Anderson des États-Unis (qui fait partie de la loi américaine sur l'énergie atomique de 1954), la loi suisse sur la responsabilité civile nucléaire du 18 mars 1983, la loi japonaise sur l'indemnisation des dommages nucléaires (n° 147, du 17 juin 1961, telle qu'amendée) et la loi canadienne sur la responsabilité civile nucléaire de 1970.

Le projet de loi établit les principes fondamentaux de la responsabilité civile de l'exploitant d'une installation nucléaire pour des dommages nucléaires infligés à des tiers, définit un mécanisme de financement et décrit une procédure judiciaire spécifique aux demandes de réparation pour dommages nucléaires. Le projet vise également à fournir des garanties financières couvrant la protection des droits et intérêts légitimes des personnes physiques et entités juridiques, ainsi que l'effet sur l'environnement de l'exposition aux radiations.

L'élaboration et l'adoption d'une telle loi en Russie étaient nécessaires pour plusieurs raisons : l'incapacité d'indemniser de tels dommages à partir du seul budget fédéral, le caractère limité des fonds propres d'un exploitant face à l'entière réparation de possibles préjudices, et l'état du marché national de l'assurance, dans lequel les assureurs privés ne peuvent fournir de fonds en l'absence d'une législation appropriée. Bien que le Code civil de la Fédération de Russie prévoit des règles générales relatives à l'assurance, il ne contient pas de dispositions relatives aux dommages nucléaires ou à la sécurité nucléaire. En outre, bien que la loi fédérale sur l'utilisation de l'énergie nucléaire⁷ contienne des dispositions relatives

-
3. N.°96700118-2, projet de loi fédérale : La responsabilité civile pour dommages nucléaires et sa garantie financière (9 septembre 1998) (introduit par les députés suivants de la Douma d'État : Vladimir Tetelmin, Pavel Bunichem, Vladimir Kostyutkinym, Vladimir Leonchevym et Stepan Sulakshina).
 4. Résolution de la Douma d'État de la Fédération de Russie, n° 2946-II GD, projet de loi fédérale : La responsabilité civile pour dommages nucléaires et sa garantie financière.
 5. Convention de Vienne relative à la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires (« Convention de Vienne »), doc. AIEA INFCIRC/500, 1063 RTNU 266.
 6. N° 23-FL, loi fédérale (21 mars 2005). L'instrument de ratification a été déposé auprès du directeur général de l'Agence internationale de l'énergie atomique le 13 mai 2005 et la Convention est entrée en vigueur pour la Russie le 13 août 2005.
 7. Loi fédérale n° 170 de la Fédération de Russie sur l'utilisation de l'énergie atomique (21 novembre 1995), dans sa dernière version modifiée par la Loi fédérale n° 159 (2 juillet 2013), Gazette Russe n° 6121 (5 juillet 2013).

aux dommages nucléaires, elle ne prévoit pas de règles spéciales concernant la réparation des dommages nucléaires ou l'assurance nucléaire. Il a donc été nécessaire d'élaborer des normes spéciales relatives à l'indemnisation des dommages nucléaires et à l'assurance nucléaire.

Le chapitre I du projet de loi, « Dispositions générales », présente des définitions clés et détermine clairement l'étendue du cadre juridique de l'assurance nucléaire et de la responsabilité civile pour dommage nucléaire :

- L'accident nucléaire est défini comme une « perte de contrôle de la source de rayonnements ionisants en raison d'un défaut de l'équipement, d'une erreur humaine, d'une catastrophe naturelle ou de toute autre cause qui pourrait entraîner ou pourrait avoir entraîné l'exposition de personnes au-delà des normes établies ou une contamination radioactive de l'environnement »⁸.
- Les dommages nucléaires sont définis comme « tout dommage à une personne ou aux biens d'individus, aux biens d'entités juridiques ou aux objets de l'environnement, qui résulte d'un accident nucléaire sous l'influence de rayonnements issus des propriétés radioactives ou d'une combinaison entre des propriétés radioactives et des propriétés toxiques, explosives ou d'autres propriétés dangereuses de matières nucléaires ou de produits ou déchets radioactifs »⁹.
- La force majeure est définie comme « extraordinaire et inévitable compte tenu des conditions, qui comprennent les catastrophes naturelles, les actes de guerre ou les conflits militaires »¹⁰.
- Le transport est défini comme le « transit de matières nucléaires, de substances radioactives et de déchets radioactifs par terre, air, rivière, mer ou autre voie de transport, y compris le chargement, déchargement, rechargement et entreposage en cours de transport »¹¹.
- Un exploitant est une organisation détenant une licence (ou autorisation) pour agir dans le domaine de l'utilisation de l'énergie nucléaire.
- Conformément à l'article 3 de la Loi sur l'utilisation de l'énergie atomique, les termes « installations nucléaires » désignent les constructions et ensembles comportant des réacteurs nucléaires, notamment des centrales nucléaires, des navires et autres constructions flottantes, des vaisseaux spatiaux et aéronefs, d'autres moyens de transport et engins transportables ; les constructions et ensembles comportant des réacteurs nucléaires industriels, expérimentaux ou de recherche, des installations d'essais nucléaires critiques ou sous-critiques ; les constructions, ensembles, terrains d'essais, installations et dispositifs comportant des charges nucléaires destinées à une utilisation pacifique ; les autres constructions, ensembles et installations renfermant des matières nucléaires destinées à la production, à l'utilisation, au traitement ou au transport de combustible nucléaire ou de matières nucléaires¹².

8. Projet de loi fédérale : La responsabilité civile pour dommages nucléaires et sa garantie financière, *supra* note 3, art. 1.

9. *Ibid.*

10. *Ibid.*

11. *Ibid.*

12. Loi sur l'utilisation de l'énergie atomique, *supra* note 7, art. 3.

- Les matières nucléaires sont définies comme des matières qui contiennent des substances nucléaires fissibles ou sont susceptibles d'en générer¹³. Les déchets radioactifs désignent les matières, produits et équipements, y compris les sources usées de rayonnements ionisants, pour lesquels aucune autre utilisation n'est prévue¹⁴.
- Les sources radioactives sont définies comme les systèmes, installations, appareils, équipements et produits qui ne sont pas classés comme des installations nucléaires et contiennent des produits radioactifs ou génèrent des rayonnements ionisants¹⁵.
- Les termes « stockage de matières nucléaires et de produits radioactifs », « centres de stockage » et « stockage de déchets radioactifs » (ci-après « centres de stockage ») signifient les sites et équipements fixes qui ne relèvent pas des catégories des installations nucléaires ou des sources de rayonnement et sont destinés au stockage de matières nucléaires ou de substances radioactives ainsi qu'au stockage ou à l'enfouissement de déchets radioactifs¹⁶.

Le projet définit également la nature et l'étendue des dommages indemnisables. En application de l'article 2, peut être indemnisé tout dommage nucléaire causé à la vie, à la santé et aux biens d'individus, ainsi qu'à l'environnement ; le montant des dommages indemnisables correspond aux dommages réels et aux manques à gagner. Le montant des réparations versées à des individus doit être déterminé par les dispositions applicables du Code civil de la Fédération de Russie¹⁷.

Le chapitre II du projet de loi définit la responsabilité civile pour dommages nucléaires. Aux termes du projet, la responsabilité civile pour dommages nucléaires incombe à l'exploitant indépendamment de toute faute. La responsabilité civile pour les dommages nucléaires ne peut être imputée à aucune autre personne physique ou entité juridique, même liée par contrat avec l'exploitant ou relevant de la compétence de celui-ci, notamment dans le cas de fournisseurs, cocontractants et sous-traitants. En l'occurrence, l'exploitant est responsable des préjudices causés par un accident radiologique si ce dernier est survenu sur le site de l'exploitant, ou par tout accident impliquant des matières nucléaires, des produits radioactifs ou des déchets radioactifs si l'accident s'est produit durant leur transport, à condition que le chargement ait été effectué par l'exploitant sur le site de l'une de ses installations et que la responsabilité de la marchandise transportée n'ait pas encore été transférée à un autre exploitant.

Il est à noter que le projet de loi prévoit une responsabilité solidaire si l'accident a été causé par plus d'un exploitant. À cet égard, le projet prévoit que « la responsabilité totale par accident ne peut excéder la limite totale de la responsabilité civile des exploitants »¹⁸.

Le projet de loi prévoit des limitations de la responsabilité civile de l'exploitant en termes de montant d'indemnisation et de délai d'introduction des demandes. Le plafond de la responsabilité civile est fixé à un montant équivalent à 150 millions USD. Toutefois, le gouvernement de la Fédération de Russie peut tenir

13. *Ibid.*

14. *Ibid.*

15. *Ibid.*

16. *Ibid.*

17. Code civil de la Fédération de Russie, articles 15 et 1085.

18. Projet de loi fédérale : La responsabilité civile pour dommages nucléaires et sa garantie financière, *supra* note 3, art. 5.

compte du modèle, de la structure, de la puissance et d'autres paramètres techniques des installations nucléaires, ainsi que du type et de la quantité de matières nucléaires et de déchets radioactifs détenus par l'exploitant, pour réduire le montant de la responsabilité civile de l'exploitant, à condition que ce montant ne devienne pas inférieur à 5 millions USD¹⁹.

En outre, le projet établit pour les demandes d'indemnisation un délai de prescription de trois ans à compter de la date à laquelle les entités juridiques ont eu ou auraient dû avoir connaissance du dommage, sans que ce délai puisse excéder dix ans à compter de la date de l'accident radiologique. Toutefois, si le dommage nucléaire a été provoqué par un accident radiologique impliquant des matières nucléaires, produits radioactifs ou déchets radioactifs ayant été volés, perdus, abandonnés ou laissés sans surveillance, le droit de poursuivre en dommages-intérêts doit être exercé dans un délai de 20 ans à compter de l'évènement déclencheur. Toutefois, ces limitations ne s'appliquent pas aux demandes d'indemnisation pour dommages nucléaires formées par des personnes physiques²⁰ : ces dernières peuvent ainsi saisir les tribunaux d'une demande d'indemnisation pour dommage nucléaire à tout moment, quel que soit le temps qui s'est écoulé depuis que le dommage nucléaire a été subi.

Généralement, l'exploitant ou autre entité juridique responsable du dommage nucléaire ne dispose d'aucun droit de recours. Une exception existe lorsqu'un droit de recours est prévu dans un contrat entre l'exploitant et une entité juridique fautive à l'égard du dommage nucléaire, auquel cas il est nécessaire de prouver l'intention ou la négligence grave²¹. Si l'exploitant prouve que le dommage nucléaire est la conséquence, en tout ou en partie, de l'intention ou de la négligence grave d'un individu qui a subi un tel dommage, la cour peut relever l'exploitant de tout ou partie de son obligation de verser une indemnisation pour dommage nucléaire à ladite personne. La force majeure constitue également un motif permettant d'exonérer l'exploitant de sa responsabilité.

Le chapitre III du projet régit les détails, niveaux et formes de soutien financier venant à l'appui de la responsabilité civile de l'exploitant. Les exploitants doivent mettre en place une garantie financière pour un montant égal à la limite de leur responsabilité civile, dont le projet de loi prévoit qu'elle correspond au plafond équivalant à 150 millions USD. Il est nécessaire d'apporter la preuve documentée d'un financement à hauteur des plafonds de responsabilité civile nucléaire pour obtenir une autorisation relative à une centrale nucléaire, une source radioactive, le stockage de déchets radioactifs ou toute activité se rapportant à des matières nucléaires, des produits radioactifs et la gestion de déchets radioactifs. Les conditions relatives à la garantie financière obligent les détenteurs d'autorisation à assurer la continuité financière tout au long de la période d'autorisation. Si l'État ou la personne fournissant la garantie financière pour l'opérateur suspend ou met fin à cette garantie, l'État ou la personne fournissant la garantie financière doit en notifier par écrit Rosatomnadzor dans un délai de trois mois, et l'exploitant sans délai²².

En droit russe, la responsabilité civile pour dommages nucléaires a deux niveaux : un plancher et un plafond. Le plancher de la responsabilité civile équivaut à 5 millions USD. La garantie financière, à ce niveau, est fournie par l'assurance de responsabilité civile. Un exploitant peut être relevé de son obligation d'assurer sa responsabilité civile s'il peut faire valoir une garantie financière étatique pour

19. *Ibid.*, art. 6.

20. *Ibid.*, art. 7.

21. *Ibid.*, art. 8.

22. *Ibid.*

dommages nucléaires. Le plafond de la responsabilité civile nucléaire ne peut excéder l'équivalent de 145 millions USD. La garantie financière d'un tel montant est fournie à l'exploitant par une police d'assurance mutuelle spécifique à la responsabilité civile nucléaire.

Le chapitre IV du projet de loi traite spécifiquement de l'assurance nucléaire. L'assurance responsabilité civile pour dommages nucléaires doit être obtenue par l'exploitant (assuré) auprès d'une compagnie d'assurances (assureur). Dans ce cas, les assureurs doivent être autorisés à mener de telles activités par une autorité étatique de supervision des assurances (Rosstrachnadzor). Cette autorité étatique des assurances a le droit d'établir des conditions spécifiques (y compris la valeur du capital libéré et des réserves techniques) devant être remplies par les compagnies d'assurances qui sont autorisées à fournir une assurance nucléaire, ainsi que d'établir la procédure d'autorisation des activités des assureurs. Le contrat d'assurance nucléaire doit définir les objets à assurer, les risques devant être assurés et le montant minimum de la couverture assurantielle.

Le projet de loi prévoit en outre des possibilités de réassurance et de coassurance. Les assureurs qui ont accepté l'obligation de compenser des dommages nucléaires dépassant leurs capacités en fonds propres et réserves techniques ont l'obligation de réassurer le risque consistant à devoir exécuter ces obligations. L'autorité de sûreté de l'utilisation de l'énergie nucléaire (Rosatomnadzor) doit être informée de toute opération de réassurance. L'exploitant a également le droit d'assurer sa responsabilité civile auprès de plusieurs assureurs, un mécanisme nommé « coassurance ». Dans ce cas, le contrat doit contenir des clauses définissant les droits et obligations de chaque assureur.

Dans le même temps, le projet de loi prévoit que les assureurs ont le droit de conclure un contrat les regroupant au sein d'un pool d'assurance, dont les membres sont tenus solidairement de tout paiement en exécution d'un contrat d'assurance. Après l'adoption du projet de loi, une législation sera élaborée au sujet d'un pool d'assureurs nucléaires. Le projet de loi relatif au pool d'assureurs nucléaires devra s'efforcer d'établir un cadre juridique et réglementaire approprié pour traiter des mécanismes d'assurance nucléaire mutuelle. Un tel projet de loi autorisera les exploitants à créer un pool d'assurance nucléaire en y regroupant les fonds nécessaires. Le projet de loi, qui traitera également de la création et du fonctionnement de tels pools, devra être approuvé par un décret du gouvernement russe.

Le chapitre V du projet de loi porte sur le rôle de l'État dans l'indemnisation des dommages nucléaires. Si le coût des dommages nucléaires devait excéder le plafond de la responsabilité, l'État fournirait une indemnisation supplémentaire issue du Fonds étatique d'indemnisation des dommages nucléaires (le « Fonds »). L'article 18 du projet de loi prévoit la création du Fonds, le gouvernement de la Fédération de Russie devant en déterminer la structure organisationnelle, la procédure de formation des ressources financières et des dépenses. Le Fonds doit indemniser les préjudices causés par une force majeure. Selon l'article 35 de la Loi fédérale sur l'utilisation de l'énergie nucléaire, l'exploitant ou la personne fournissant la garantie financière doit être responsable de la sécurité et des mesures visant à assurer la sécurité de l'installation nucléaire, des matières nucléaires, des déchets radioactifs, des sources radioactives et des déchets radioactifs entreposés. Le but du Fonds est de protéger la vie et la santé des citoyens, les intérêts matériels des personnes physiques et des entités juridiques, ainsi que de prévenir et éliminer les accidents radioactifs. Le Fonds est obligé de coordonner ses activités avec la Société d'assurance nucléaire mutuelle et d'autres organisations actives dans le domaine de l'assurance nucléaire.

Le chapitre VI du projet de loi détermine les spécificités des instances en matière de réparation des dommages nucléaires, à savoir la procédure régissant les demandes de réparation et l'indemnisation des victimes de dommages nucléaires. Aux termes de l'article 19 du projet, une action en réparation de dommages nucléaires ne peut être intentée que contre des personnes figurant dans une liste exhaustive : l'exploitant, l'État que représente le gouvernement de la Fédération de Russie et les personnes fournissant une garantie financière directe à l'exploitant, sauf disposition expresse contraire figurant dans un contrat avec cette personne. En outre, les autorités publiques, y compris les organes de l'État spécialement habilités dans le domaine de la protection de l'environnement, ainsi que les autorités locales et citoyens de la Fédération de Russie concernés, peuvent intenter des actions en réparation de dommages nucléaires causés à l'environnement²³.

Selon les dispositions du droit civil russe, la juridiction détermine la procédure et le montant spécifique de la réparation pour dommages nucléaires. Le paiement de l'indemnisation des dommages s'effectue dans l'ordre de priorité suivant : premièrement, les demandes de citoyens pour toute atteinte à la vie ou à la santé ; deuxièmement, les préjudices causés par toute perte matérielle ou tout dommage aux biens ; enfin, le coût de la restauration et des mesures préventives, le coût de la réparation des dommages nucléaires causés à l'environnement et les manques à gagner²⁴.

Le chapitre VII aborde la coopération internationale en matière d'indemnisation pour dommages nucléaires, à savoir la garantie financière pour dommages nucléaires transfrontières et la participation aux pools internationaux d'assurance nucléaire. La garantie financière de la responsabilité civile et la réparation de dommages nucléaires transfrontières doivent être mises en œuvre conformément aux accords internationaux relatifs à la responsabilité civile pour dommages nucléaires auxquels la Fédération de Russie est partie²⁵. La garantie financière de la responsabilité civile et l'indemnisation pour des dommages nucléaires transfrontières causés par des personnes physiques ou des entités juridiques d'un État qui n'est pas partie à de tels accords internationaux seront mises en œuvre conformément au projet de loi, à condition que le droit de cet État prévoit un type et des montants de protection financière adéquats pour les personnes physiques et les entités juridiques de la Fédération de Russie. En outre, les entreprises russes ont le droit de participer à des pools internationaux d'assurance nucléaire en vue d'augmenter les plafonds de couverture assurantielle et d'augmenter la capacité d'assurance compensatoire.

23. *Ibid.*, art. 20.

24. *Ibid.*, art. 21.

25. Par exemple, la Convention de Vienne (entrée en vigueur en Russie le 13 août 2005) ; la Convention sur la sûreté nucléaire (1994), doc. AIEA INFCIRC/449, 1963 UNTS 293 (entrée en vigueur en Russie le 24 octobre 1996) ; la Convention sur la notification rapide d'un accident nucléaire (1986), doc. AIEA INFCIRC/335, 1439 UNTS 275 (entrée en vigueur en URSS le 24 janvier 1987) ; la Convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique (1986), doc. IAEA INFCIRC/336, 1457 UNTS 133 (entrée en vigueur en URSS le 26 février 1987) ; la Convention sur la protection physique des matières nucléaires (1980), doc. AIEA INFCIRC/274/Rev.1, 1456 RTNU 125 (entrée en vigueur en URSS le 8 février 1987) ; et la Convention commune sur la sûreté de la gestion du combustible usé et sur la sûreté de la gestion des déchets radioactifs (1997) (« Convention commune »), doc. AIEA INFCIRC/546, 2153 RTNU 357 (entrée en vigueur en Russie le 19 avril 2006).

En mars 2012, le projet a été examiné par la Douma d'État en seconde lecture. À présent, la commission des Marchés financiers de la Douma d'État prépare le projet pour la troisième lecture qui doit avoir lieu à la fin de 2014 ou au début de 2015. L'adoption du projet de loi sur « La responsabilité civile pour dommages nucléaires et sa garantie financière » autoriserait la Fédération de Russie à établir son régime juridique de responsabilité civile nucléaire et créerait les conditions nécessaires pour lui permettre de participer pleinement au marché international de l'assurance nucléaire. La nouvelle loi aura pour effet de réguler les relations entre les individus, les entités sociales et l'État dans le domaine de la sécurité nucléaire ; de créer une réserve de sécurité en cas de dommage nucléaire ; de garantir l'indemnisation pour des dommages nucléaires causés aux entreprises et aux individus ; et enfin, d'étendre les opportunités sur le marché de l'assurance.

Jurisprudence

Canada

Jugement de la Cour fédérale du Canada renvoyant l'évaluation environnementale d'un projet de nouvelle centrale nucléaire en Ontario à une Commission d'examen conjoint en vue d'un nouvel examen¹

En juin 2006, le ministre de l'Énergie de l'Ontario a enjoint Ontario Power Generation (OPG), une compagnie d'électricité détenue à 100 % par la province de l'Ontario, d'entamer le processus d'approbations fédérales en vue de construire de nouveaux réacteurs sur un complexe nucléaire existant. Il a conclu que de nouveaux réacteurs seraient nécessaires pour répondre aux besoins énergétiques futurs de l'Ontario en matière de charge de base. En 2006, l'OPG a présenté à l'organisme de réglementation nucléaire, la Commission canadienne de sûreté nucléaire (CCSN), une demande de permis de préparation de l'emplacement en vue de construire jusqu'à quatre nouveaux réacteurs nucléaires. L'emplacement est situé sur la rive nord du lac Ontario, où se trouvent actuellement la centrale nucléaire de Darlington comptant quatre réacteurs, et une installation de stockage à sec du combustible irradié.

La demande de permis pour la préparation d'un emplacement a déclenché une évaluation environnementale, en application de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (LCEE)². Le projet proposé par OPG – qui comprend la construction, l'exploitation, le déclassement et l'abandon des réacteurs proposés ainsi que la gestion des déchets conventionnels et radioactifs connexes – nécessitait également d'autres approbations fédérales qui justifiaient une autre évaluation conformément à la LCEE, y compris des autorisations en application de la Loi sur les pêches³ et de la Loi sur la protection des eaux navigables⁴. Le projet a été renvoyé par le ministre de l'Environnement à une Commission d'examen conjoint (Commission) pour qu'elle l'examine. La Commission avait un caractère « conjoint » en ce qu'elle devait effectuer une évaluation environnementale du projet en vertu de la LCEE et agir aussi comme formation de la CCSN afin d'examiner la demande de permis en vertu de la Loi sur la sûreté et la réglementation nucléaires (LSRN)⁵.

Au moment de la préparation de l'énoncé des incidences environnementales (EIE) aux fins de l'évaluation environnementale, qui, selon la loi, devait être effectuée le plus tôt possible au stade de la planification du projet, la province n'avait pas encore choisi une technologie de réacteur précise pour la nouvelle construction. OPG a donc rédigé son EIE en fonction de « l'enveloppe des paramètres de la centrale » (EPC) ou de l'approche de l'EPC. Dans le cadre de l'évaluation environnementale, on a donc analysé les effets potentiels sur l'environnement de plusieurs technologies de réacteur possibles. À la suite d'une évaluation approfondie

1. Le sujet a été déjà traité dans le *Bulletin de droit nucléaire* n° 91 (2013/1), OCDE/AEN, Paris, p. 117.
2. L.C. 1992, ch. 37 ; cette loi a été depuis abrogée et remplacée par la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale, 2012, L.C. 2012, ch. 19, art. 52.
3. L.R.C. (1985), ch. F-14.
4. L.R.C. (1985), ch. N-22 (maintenant appelée la Loi sur la protection de la navigation).
5. L.C. 1997, ch. 9.

comportant 17 jours d'audiences publiques en 2011, la Commission a publié son rapport d'évaluation environnementale et conclu que le projet n'était pas susceptible de causer des effets environnementaux négatifs importants si les mesures d'atténuation proposées par OPG et les engagements pris par celle-ci au cours de l'examen étaient mis en œuvre, ainsi que les 67 recommandations de la Commission. La Commission, agissant en qualité de formation de la CCSN, a donc délivré à OPG un permis de 10 ans l'autorisant à entreprendre une série d'activités de préparation de l'emplacement en rapport avec le projet.

Un certain nombre de groupes environnementaux, dont Greenpeace et l'Association canadienne du droit de l'environnement, ont contesté le processus d'évaluation environnementale et la délivrance du permis pour la préparation d'un emplacement. Les groupes environnementaux ont fait valoir devant la Cour fédérale du Canada que la Commission avait omis d'évaluer un « projet » au sens de la LCEE, parce qu'aucune technologie de réacteur précise n'avait été choisie, ainsi que d'évaluer les facteurs comme le prescrivait la loi (y compris les effets cumulatifs et la nécessité du projet et ses solutions de rechange). Ils ont fait valoir qu'il y avait des lacunes dans l'information que la Commission avait obtenue concernant plus de 25 questions.

En mai 2014, la Cour fédérale a rendu sa décision⁶ accueillant en partie la contestation de l'évaluation environnementale. La Cour a déterminé que l'évaluation n'était pas conforme à la LCEE parce que l'analyse des émissions de substances dangereuses et des stocks de produits chimiques se trouvant sur place, du combustible nucléaire épuisé et des accidents graves de cause commune comportait des lacunes. La Cour n'a pas annulé dans son ensemble le rapport d'évaluation environnementale, mais a plutôt envoyé le rapport à la Commission (ou à une commission dûment constituée) pour qu'elle examine à nouveau les trois questions. Même si la Cour a renvoyé le rapport en vue d'un nouvel examen, la plupart des motifs invoqués par les demanderessees pour la tenue d'un contrôle judiciaire ont été rejetés par la Cour. La Cour a conclu que l'approche de l'EPC était acceptable pour une évaluation environnementale et que la véritable question était celle de savoir s'il était possible d'effectuer une évaluation environnementale significative à la lumière des renseignements disponibles. Le juge Russell de la Cour fédérale a conclu ce qui suit (aux paragraphes 393 et 394) :

Je ne crois pas non plus qu'il soit possible de dire que l'utilisation de l'approche de l'EPC par la Commission tout au long de son analyse, outre les cas que j'ai mentionnés plus tôt, n'était pas conforme à la LCEE. Et cela, même si la nature et la durée du présent projet et l'omission d'OPG de désigner une technologie précise de réacteur ont fait en sorte que la Commission s'est grandement appuyée sur des mesures d'atténuation, des programmes de suivi, des engagements et des actions futurs qui devront être examinés et mis en œuvre au fil du déroulement du projet dans le cadre de ses différentes phases. Toutefois, au bout du compte, la Commission était d'avis que tout cela pouvait être exécuté d'une manière qui n'était pas susceptible d'entraîner des effets négatifs sur la santé et l'environnement. Nonobstant les vives inquiétudes des demanderessees, à l'exception des cas que j'ai déjà soulignés, la Cour ne peut pas dire que cette conclusion était déraisonnable ou que les mentions de mesures futures signifient qu'une véritable évaluation des incidences environnementales n'a pas été faite en conformité avec la Loi.

6. Greenpeace Canada c. Canada (Procureur général), 2014 CF 463.

Les conclusions précises que j'ai tirées quant aux insuffisances et quant au caractère déraisonnable du rapport d'évaluation environnementale ne vicient pas le rapport dans son entier ... J'ai tenté de concevoir une mesure qui permettra que cela se produise, sans écarter le travail de la Commission, que je qualifie d'excellent.

Même si la Cour souscrivait à une bonne partie du travail de la Commission, elle a finalement conclu que l'évaluation environnementale était incomplète. La Cour a ensuite déterminé que la délivrance du permis pour préparer l'emplacement aux fins de la nouvelle construction était invalide et que, tant qu'une évaluation environnementale valide ne serait pas effectuée, les autorités fédérales ne seraient pas compétentes pour délivrer des permis qui permettraient au projet d'aller de l'avant.

OPG, la CCSN, le ministre de l'Environnement, le ministre de Pêches et Océans, le ministre des Transports et le procureur général du Canada ont interjeté appel des décisions de la Cour portant sur l'évaluation environnementale et la délivrance de permis devant la Cour d'appel fédérale (CAF). Il est prévu qu'une date d'audience soit fixée au début ou au milieu de 2015. En partie, les appels contestent l'examen de l'évaluation environnementale de la Commission par la Cour fédérale au motif que cette dernière n'a pas fait preuve d'une déférence appropriée à l'égard des conclusions de la Commission, en substituant à tort sa propre décision à celle du groupe d'experts.

En 2013, le gouvernement de l'Ontario a mis en attente ses plans pour la construction de nouveaux réacteurs sur l'emplacement de Darlington en raison de coûts estimatifs élevés. Par conséquent, la décision de la Cour d'appel fédérale concernant la nécessité éventuelle d'un nouvel examen de l'évaluation environnementale n'apporte qu'une réponse partielle à la question de savoir si de nouveaux réacteurs seront construits et à quel moment.

États-Unis

Décision initiale de l'Atomic Safety and Licensing Board (conseil chargé des questions de sécurité atomique et d'autorisation) en faveur de Nuclear Innovation North America, LLC (NINA) concernant le caractère étranger de la propriété, du contrôle ou de la domination

Le 10 avril 2014, l'Atomic Safety and Licensing Board (conseil chargé des questions de sécurité atomique et d'autorisation, ci-après ASLB) a délivré une décision initiale partielle en réponse à la demande par Nuclear Innovation North America, LLC (NINA) de deux autorisations combinées de construction et d'exploitation pour deux nouveaux réacteurs nucléaires sur son site existant de South Texas près de Bay City, Texas (ci-après le « projet de South Texas »)⁷. Dans le cadre de cette demande, l'ASLB avait déclaré recevables les moyens avancés par trois organisations d'intérêt public (« les intervenants ») qui faisaient valoir que la société NINA n'avait pas suffisamment démontré qu'elle n'était pas « détenue, contrôlée ou dominée par un étranger, une entreprise étrangère ou un gouvernement étranger », contrairement à la loi sur l'énergie atomique (Atomic Energy Act – AEA) et à la réglementation de la Commission de réglementation nucléaire (Nuclear Regulatory Commission – NRC). L'article 103(d) de l'AEA interdit à la NRC de délivrer une autorisation commerciale pour une installation de production ou d'utilisation à « un étranger ou toute société ou autre

7. Nuclear Innovation North America, LLC (Projet South Texas, Tranches 3 et 4), LBP-14-03, 79 NRC __ (10 avril 2014).

entité si la Commission sait ou a des raisons de croire qu'elle est détenue, contrôlée ou dominée par un étranger, une entreprise étrangère ou un gouvernement étranger »⁸. La NRC a intégré cette interdiction légale dans sa réglementation relative à la délivrance d'autorisations en application du titre 10 du Code de réglementation fédérale (*Code of Federal Regulation* – CFR), parties 50 et 52⁹.

NINA, qui demande les deux autorisations combinées pour le projet de South Texas, est une société en participation dont le capital est partiellement détenu par *Toshiba American Nuclear Energy Corporation* (TANE). TANE est une filiale détenue à 100 % par *Toshiba America, Inc.*, qui est à son tour une filiale détenue à 100 % par *Toshiba Corporation*, une société japonaise. Tant le personnel de la NRC que les intervenants faisaient valoir que la société étrangère *Toshiba* exerce le contrôle sur NINA en ce qu'elle finance entièrement les activités de NINA réglementées par la NRC, ce qui (combiné à d'autres facteurs) va à l'encontre de l'interdiction posée par l'AEA d'une propriété, d'une domination ou d'un contrôle étrangers. NINA faisait valoir que c'est une entreprise américaine, *NRG Energy*, qui détient 90 % du capital de NINA ainsi qu'une large majorité des droits de vote au sein de son conseil d'administration. En outre, NINA a fait valoir qu'elle avait adopté des mesures adaptées de gouvernance d'entreprise permettant de contrer tout contrôle qui pourrait être exercé sur elle par l'intermédiaire de son financement.

L'audience visant à recueillir des preuves que l'ASLB a tenue en janvier 2014 l'a amenée à conclure que NINA avait suffisamment démontré, par prépondérance de la preuve, qu'elle ne faisait pas l'objet d'une propriété, d'une domination ou d'un contrôle étrangers illicites. En particulier, l'ASLB a convenu que les mesures de gouvernance adoptées par NINA permettaient d'assurer que des citoyens américains, et non TANE, contrôlaient toutes les décisions relatives à la sûreté, la sécurité et la fiabilité nucléaires. En outre, l'ASLB a déterminé que NINA avait adopté un « *Negation Action Plan* » suffisant, c'est-à-dire un plan d'action permettant de contrer toute préoccupation relative à une propriété, une domination ou un contrôle étrangers, citant en particulier l'établissement d'un Comité de sécurité et d'un Comité consultatif nucléaire ne comprenant que des citoyens des États-Unis. Le Comité de sécurité a compétence exclusive sur toutes les décisions d'entreprise de NINA en matière de sûreté, sécurité et fiabilité nucléaires, tandis que le Comité consultatif nucléaire est chargé d'émettre des conseils et recommandations au conseil d'administration de NINA concernant le respect de l'interdiction d'une propriété, d'une domination ou d'un contrôle étrangers.

Le 5 mai 2014, les intervenants ont attaqué la décision de l'ASLB. Cette action est en cours d'examen par la Commission.

France

Conseil d'État, 24 mars 2014 (requête n° 358882)

Les 26 avril et 26 juillet 2012, la République et le Canton de Genève ainsi que la ville de Genève ont déposé une requête tendant à l'annulation du décret n° 2010-402 du

8. 42 USC 2132(a).

9. Le titre 10 du CFR, partie 50.38 énonce que « toute personne qui est un citoyen, un ressortissant ou un agent d'un pays étranger, ou toute autre entité dont la Commission sait ou a des raisons de croire qu'elle est détenue, contrôlée ou dominée par un étranger, une entreprise étrangère ou un gouvernement étranger, n'est pas fondée à demander ou obtenir une autorisation » au titre de la partie 50. Le titre 10 du CFR, partie 52.75(a) énonce qu'une personne exclue par le titre 10 du CFR, partie 50.38 n'est pas fondée à « soumettre une demande d'autorisation combinée » au titre de la partie 52.

23 avril 2010 autorisant Électricité de France (EDF) à créer, sur le territoire de la commune de Saint-Vulbas, une installation nucléaire de base (INB) dénommée installation de conditionnement et d'entreposage de déchets activés (ICEDA). Cette installation a pour objectifs de conditionner et d'entreposer, avant leur prise en charge dans un centre de stockage, les déchets moyennement radioactifs à vie longue issus des neuf réacteurs EDF (dont Bugey 1) en cours de déconstruction, des déchets métalliques issus de l'exploitation des centrales en fonctionnement (1 500 tonnes environ) et les déchets graphites issus de la déconstruction du réacteur de Bugey 1.

Aux termes de l'article L. 596-23 du code de l'environnement, les décrets d'autorisation de création d'INB peuvent notamment être contestés par les tiers en raison des dangers que le fonctionnement de l'INB peut présenter pour l'environnement et la santé des personnes.

Le Conseil d'État a jugé que les requérants ne justifiaient pas d'un intérêt direct et certain leur donnant qualité pour demander l'annulation du décret, compte tenu de l'activité de l'installation ICEDA, de ses caractéristiques et de leur éloignement par rapport au site.

Par sa décision du 24 mars 2014, le Conseil d'État a ainsi considéré que les requêtes étaient irrecevables et devaient être rejetées.

Conseil d'État, 24 mars 2014 (requête n° 362001)

Par arrêté en date du 22 février 2010, le préfet de l'Ain a délivré à Électricité de France (EDF) un permis de construire en vue de l'édification de l'installation de conditionnement et d'entreposage de déchets activés (ICEDA) sur un terrain de la commune de Saint-Vulbas, dans laquelle est déjà implantée la centrale nucléaire du Bugey.

Les sociétés horticoles Roozen France et des Serres ont déposé une requête afin d'obtenir l'annulation de cet arrêté.

Le tribunal administratif et la cour administrative d'appel de Lyon ont successivement fait droit à leur demande sur le fondement de l'article Ux1 du règlement du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Saint-Vulbas, qui interdit « les occupations et utilisations du sol non liées et nécessaires à l'activité de la centrale nucléaire ». En effet, pour ces deux juridictions, ICEDA ne pouvait être regardée comme nécessaire à l'activité de la centrale nucléaire du Bugey car elle a vocation à conditionner et entreposer des déchets activés provenant du démantèlement de la tranche 1 de la centrale du Bugey mais aussi de l'exploitation d'autres installations.

Dans sa décision du 24 mars 2014, le Conseil d'État fait une tout autre interprétation de cette disposition. Il considère que l'installation ICEDA doit être regardée comme liée et nécessaire à l'activité de la centrale du Bugey, même si elle servira également, fût-ce pour une part importante de son activité, au conditionnement et à l'entreposage de déchets provenant d'autres installations. En d'autres termes, l'article UX1 du PLU de la commune de Saint-Vulbas ne saurait être interprété comme établissant une condition d'exclusivité entre la centrale du Bugey et l'ICEDA.

Par cette décision, le Conseil d'État casse l'arrêt d'appel qui confirmait l'annulation du permis de construire de l'installation ICEDA et renvoie l'affaire devant la cour administrative d'appel de Lyon.

République slovaque

Évolution des affaires relatives au recours formé par Greenpeace Slovakia contre la centrale nucléaire de Mochovce

Les deux dernières éditions du *Bulletin de droit nucléaire*¹⁰ ont présenté le contexte du recours formé par Greenpeace Slovakia contre la centrale nucléaire de Mochovce, située en République slovaque. Cette affaire a débuté avec la décision administrative n° 246/2008 du 14 août 2008 prise par l'autorité slovaque de sûreté nucléaire (*Úrad Jadrového Dozoru* – ci-après « UJD ») autorisant *Slovenské Elektrárne*, le « constructeur » des tranches 3 et 4 de la centrale nucléaire de Mochovce au sens de la Loi atomique de 2004, à apporter des modifications à l'autorisation de construction de ces tranches avant leur achèvement. Le 21 août 2013, l'UJD a rendu une première décision provisoire (n° 761/2013), qui refusait tout effet suspensif au recours formé par Greenpeace contre la décision rendue par l'UJD en 2008.

Le 24 octobre 2013, Greenpeace Slovakia a donc attaqué la légalité de la décision n° 761/2013 de l'UJD, laquelle a répondu dans un mémoire.

Entre-temps, la procédure administrative relative à la participation du public s'est poursuivie. Ainsi, le public et Greenpeace Slovakia ont été invités à soumettre leurs observations, suggestions ou idées, s'ils le désiraient, avant la fin du mois de novembre 2013. En vue d'assurer la participation du public, l'UJD a permis l'accès du public aux documents de sûreté au cours de la période allant du 15 octobre 2013 au 30 novembre 2013, à proximité des tranches 3 et 4 de Mochovce. La documentation de sûreté y a été rendue libre d'accès, à l'exception des parties retirées pour raisons de sécurité.

Le 30 novembre 2013, Greenpeace Slovakia a suggéré d'interrompre la procédure administrative en raison de la nécessité d'entreprendre l'EIE requise et de pouvoir en mettre en œuvre les conclusions. Le groupe a également demandé l'interruption des travaux de construction. Les commentaires dans la procédure en appel ont été déposés par Greenpeace Slovakia, Global 2000 et la fondation Fontis.

Le 27 février 2014, l'UJD a organisé l'audience publique dans la ville de Kalná nad Hronom (une commune très proche des tranches 3 et 4 de Mochovce), où toutes les objections et questions posées par le public ont fait l'objet de discussions et d'explications détaillées en présence de l'UJD, du constructeur, du public, des organisations non gouvernementales, des représentants de la commune et des médias.

Le 19 mars 2014, le Comité d'appel (organe consultatif auprès du président) a tenu une session à l'issue de laquelle il a délivré un avis motivé et non contraignant au président. Le 23 mai 2014, l'UJD a adopté la décision n° 291/2014, rejetant l'appel formé par Greenpeace Slovakia contre sa décision n° 246/2008 et confirmant cette dernière décision. La décision n° 291/2014 de l'UJD est devenue exécutoire le 30 mai 2014. Cette décision n'a pas fait l'objet d'un appel devant les tribunaux, bien que cette possibilité eût été ouverte.

Enfin, une autre affaire demeure en suspens, à savoir le recours constitutionnel formé par le détenteur de l'autorisation, *Slovenské Elektrárne*, le 27 septembre 2013, contre la violation de ses droits fondamentaux par le jugement de la Cour suprême au cours de la procédure. La Cour constitutionnelle n'a pas encore déclaré recevable

10. *Bulletin de droit nucléaire* n° 92, OCDE/AEN, Paris, p. 110 ; *Bulletin de droit nucléaire* n° 93, OCDE/AEN, Paris, p. 100.

l'action de *Slovenské Elektrárne*, mais si elle le fait, cette affaire est susceptible d'avoir une influence sur la nouvelle procédure administrative que conduit l'UJD.

Évolution de la procédure concernant la demande de communication d'informations relatives à la centrale nucléaire de Mochovce

Autre litige traité dans les deux derniers numéros du *Bulletin de droit nucléaire*, l'affaire dans laquelle Greenpeace Slovakia demandait à l'UJD de rendre public le texte du rapport préliminaire de sûreté sur les tranches 3 et 4 de Mochovce en application de la loi sur la liberté de l'information, telle qu'amendée (loi n° 2011/2000 Coll.). Ce litige est toujours en cours d'examen. Comme noté dans le *Bulletin de droit nucléaire* n° 93, l'UJD a fait appel du jugement le 2 juillet 2013 auprès de la Cour suprême. La décision finale n'est pas encore connue.

Travaux législatifs et réglementaires nationaux

Algérie

Sécurité nucléaire

Décret présidentiel n° 14-195 du 6 juillet 2014 fixant les dispositions de sécurité nucléaire applicables à la protection physique des installations nucléaires, des matières nucléaires et de la sécurité des sources radioactives¹

Ce nouveau dispositif réglementaire s'inscrit dans le cadre des engagements internationaux de l'Algérie à œuvrer à la mise en place et au renforcement du régime de sécurité nucléaire.

À ce sujet, l'Algérie a ratifié avec réserves la Convention sur la protection physique des matières nucléaires, ainsi que son amendement, et la Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire.

Les dispositions de sécurité nucléaire visent à empêcher notamment, le sabotage des installations nucléaires, l'enlèvement non autorisé de matières nucléaires et radioactives, les actes de malveillance et d'agression visant les installations nucléaires ou mettant en jeu des matières nucléaires ou autres matières radioactives.

Un comité de sécurité nucléaire, chargé d'élaborer et de mettre à jour le programme intersectoriel de sécurité nucléaire est créé auprès du ministre de l'Énergie. Le comité est chargé de définir et de procéder à l'évaluation de la menace de référence et du risque en matière de sécurité nucléaire et de veiller à leur mise à jour.

Le décret édicte également des dispositions en relation avec la formation, la qualification et le recyclage des ressources humaines chargées de la sécurité nucléaire².

Cette réglementation permettra de renforcer le cadre légal relatif à la sécurité des installations nucléaires, des sources radioactives et autres matières radioactives.

Allemagne

Commerce international

Nouvelles versions de la loi sur le commerce extérieur et du décret sur le commerce extérieur (2013/2014)

La loi sur le commerce extérieur de 1961 et le décret sur le commerce extérieur qui la met en œuvre, également de 1961, ont fait l'objet de fréquents amendements et révisions. Cela est particulièrement vrai depuis que l'Union européenne (UE) fait usage de sa compétence pour établir son propre régime de contrôle des

-
1. Consultable à l'adresse : www.joradp.dz/FTP/jo-francais/2014/F2014042.pdf.
 2. En matière de formation, voir également le décret présidentiel 12-87 de 2012, portant création du Centre de Formation et d'Appui à la Sécurité Nucléaire (*Bulletin de Droit Nucléaire* n°92, p. 113).

exportations³. Le droit allemand sur le commerce extérieur était ainsi devenu de plus en plus confus, y compris dans le domaine nucléaire, du fait de sa complexité et de son aspect « patchwork ».

Pour améliorer cette situation juridique, la loi du 6 juin 2013 sur la modernisation du droit sur le commerce extérieur⁴ a introduit, à son article 1, une nouvelle version de la loi sur le commerce extérieur (*Außenwirtschaftsgesetz*) et dresse, dans son article 2, une liste d'amendements substantiels à d'autres lois. La loi est mise en œuvre par le décret sur le commerce extérieur du 2 août 2013⁵ ; ces deux textes sont entrés en vigueur le 1^{er} septembre 2013. Dans le même temps, la loi sur le commerce extérieur de 1961 telle qu'amendée et son décret d'application de 1961 ont été abrogés⁶.

La nouvelle loi a contribué à réduire et simplifier le régime du commerce extérieur. Alors que l'ancienne loi ne comprenait pas moins de 50 sections, la nouvelle n'en comprend que 28. La terminologie a été modernisée, en particulier en vue de l'harmoniser avec la terminologie de l'UE. Une nouvelle structure doit aider à clarifier la loi sur le commerce extérieur : tandis que dans l'ancienne version, les procédures d'importation étaient régies à la fois par la loi et son décret d'application, elles ressortissent désormais exclusivement du décret, et sont donc réglementées de la même manière que les procédures d'exportation. De plus, en raison d'un manque de pertinence pratique, une liste d'importation n'est plus requise, la liste de contrôle des exportations continuant par ailleurs à être publiée en tant qu'annexe 1 « AL » du décret⁷. Les dispositions sur les infractions pénales et administratives prennent en compte les critiques exprimées par les juridictions à l'égard des anciennes dispositions. Les exportations de biens à double usage étant désormais entièrement régies par les actes juridiques de l'UE, il n'est plus nécessaire de mettre en place un cadre juridique spécifique au niveau national.

Indépendamment de ces modifications, les structures essentielles et approuvées du droit allemand sur le commerce extérieur demeurent inchangées. Cette observation s'applique en particulier à la liberté générale du commerce extérieur, qui ne peut être restreinte par une exigence d'autorisation que dans certains cas spécifiques.

Un commentaire plus détaillé sur la nouvelle loi sur le commerce extérieur peut être consulté dans l'*Exposé des Motifs* officiel de la loi⁸, et, sur le décret sur le

-
3. Voir par exemple AEN (2012), Travaux législatifs et réglementaires nationaux : Allemagne, « Commerce extérieur », *Bulletin de droit nucléaire* n° 89, OCDE/AEN, Paris, p. 124.
 4. *Gesetz zur Modernisierung des Außenwirtschaftsrechts* du 6 juin 2013 (*Bundesgesetzblatt* 2013 I, p. 1482). Une traduction non officielle en anglais établie aux fins de travail est disponible à l'adresse suivante : www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/A/awg-englisch,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf.
 5. *Außenwirtschaftsverordnung* du 2 août 2013, amendé par le décret du 25 mars 2014 (*Bundesgesetzblatt* 2013 I, p. 2865 ; *Bundesanzeiger* AT, 31 mars 2014, V1). Une traduction non officielle en anglais établie aux fins de travail est disponible à l'adresse suivante : www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/A/awv-englisch,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf (consultée le 23 octobre 2014).
 6. Article 4 de la loi sur la modernisation du droit sur le commerce extérieur ; article 83 du décret sur le commerce extérieur.
 7. *Bundesgesetzblatt* 2013 I, p. 2898.
 8. *Begründung zum Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Außenwirtschaftsrechts*, *Bundestags-Drucksache* 17/11127, 22 octobre 2012.

commerce extérieur, dans la circulaire explicative du décret sur le commerce extérieur⁹.

Émirats arabes unis

Responsabilité civile et indemnisation

Convention sur la réparation complémentaire des dommages nucléaires (CRC)

En juillet 2014, les Émirats arabes unis (EAU) ont ratifié la CRC¹⁰. L'instrument de ratification des EAU est le décret fédéral n° 51 de 2014 ratifiant la Convention sur la réparation complémentaire des dommages nucléaires¹¹; il dispose que tout exploitant d'installation(s) nucléaire(s) située(s) aux EAU doit se conformer à l'obligation incombant aux EAU, en application de l'article III.1 (b) de la CRC à laquelle le pays est partie, de prévoir des fonds publics de réparation du dommage nucléaire pour chaque accident nucléaire, et que cet opérateur doit établir et maintenir les assurances prévues, ou toute autre garantie financière, pour satisfaire son obligation. En application du paragraphe 3 de l'article XVI, les EAU ont invoqué leur droit de n'être liés par aucune des deux procédures de règlement des différends prévues au paragraphe 2 de l'article XVI.

États-Unis

Gestion des déchets radioactifs

La Commission approuve la version définitive du règlement sur la poursuite de l'entreposage du combustible usé et l'étude générique d'impact sur l'environnement correspondante ; elle lève la suspension des décisions définitives d'autorisation

Le 26 août 2014, la Commission a approuvé la version définitive du règlement sur la poursuite de l'entreposage du combustible usé et l'étude générique d'impact sur l'environnement (GEIS) correspondante, modifiant le titre 10 du CFR, partie 51.23. Il s'agissait ici de réviser la procédure générique de détermination des impacts sur l'environnement associés à la poursuite de l'entreposage de combustible nucléaire usé après le terme de l'autorisation d'exploitation d'un réacteur nucléaire. À l'origine, le titre 10 du CFR section 51.23 contenait la règle de « confiance dans les solutions en matière de déchets » (« Waste Confidence rule » – ci-après la « règle de confiance en matière de déchets » ou « la règle »), qui désigne la procédure générique de la NRC permettant de conclure que du combustible nucléaire usé peut être entreposé de manière sûre et sans conséquences majeures pendant une certaine durée, après le terme de l'autorisation d'exploitation d'un réacteur nucléaire, mais avant le stockage définitif. Cette procédure générique de détermination était conforme aux obligations incombant à la NRC en application du National Environmental Policy Act (loi sur la politique nationale de protection de l'environnement – ci-après « loi NEPA »), qui exige que les agences fédérales évaluent les impacts sur l'environnement des principales mesures fédérales, en tiennent compte et les rendent publics lorsqu'elles prennent des décisions. Le 8 juin

9. Ministère fédéral de l'économie et de l'énergie, circulaire : *Runderlaß Außenwirtschaft Nr. 5/2013 Verordnung zur Neufassung der Außenwirtschaftsverordnung* du 2 août 2013 (*Bundesanzeiger AT*, 5 août 2013, B1).
10. Convention sur la réparation complémentaire des dommages nucléaires (1997), doc. AIEA INFCIRC/567, 36 ILM 1473.
11. Une traduction non officielle en anglais de cet instrument de ratification est publiée dans la section « Documents et textes juridiques » de la présente édition du *Bulletin de droit nucléaire*.

2012, la cour d'appel fédérale du circuit du District de Columbia a annulé la réglementation adoptée en 2010 par la NRC pour mettre à jour la règle de confiance en matière de déchets, au motif que certaines dispositions ne satisfaisaient pas aux dispositions de la loi NEPA¹². La cour avait identifié des lacunes liées à l'étude environnementale des fuites et incendies dans les piscines de désactivation, et aux impacts sur l'environnement qu'entraînerait un stockage du combustible utilisé pendant une durée illimitée, dans l'hypothèse où un centre de stockage définitif ne serait pas disponible à l'avenir.

En réponse à la décision de la cour, la NRC avait demandé à son personnel d'élaborer une étude générique d'impact sur l'environnement afin d'analyser les impacts de la poursuite de l'entreposage sur l'environnement, de répondre aux questions soulevées par la cour et d'appuyer la mise à jour de la règle de confiance en matière de déchets. En septembre 2013, la NRC a publié et soumis aux observations du public un projet de règlement et un projet d'étude générique d'impact sur l'environnement¹³. La NRC a organisé 13 rencontres publiques en différents points du territoire, et reçu plus de 33 000 observations au cours de la période dédiée, y compris de la part de gouvernements autochtones et fédéraux, de groupes industriels, de groupements d'intérêt, de détenteurs d'autorisations délivrées par la NRC, d'individus et de l'agence américaine de protection de l'environnement.

La version définitive du règlement, intitulé « Poursuite de l'entreposage du combustible nucléaire utilisé », marque une évolution de la démarche habituelle de la NRC s'agissant de la confiance en matière de déchets. En application de la réglementation précédente, la Commission avait déterminé de façon générique que le combustible utilisé pouvait être entreposé de manière sûre et sans impacts majeurs sur l'environnement pendant une certaine durée après le terme de l'autorisation d'exploitation d'un réacteur nucléaire, et avait ainsi émis une « conclusion d'absence d'impact majeur » (Finding of No Significant Impacts – FONSI) pour satisfaire aux dispositions de la loi NEPA. En application de cette nouvelle règle, le titre 10 du CFR section 51.23(a) est modifié et dit désormais que la Commission a déterminé de manière générique que les impacts sur l'environnement de la poursuite de l'entreposage du combustible nucléaire utilisé après le terme de l'autorisation d'exploitation d'un réacteur nucléaire sont les mêmes que ceux qui sont identifiés dans la GEIS. Ainsi, c'est une nouvelle procédure qui régira la conformité à la loi NEPA des futures décisions d'autorisation nécessitant une analyse des impacts sur l'environnement de la poursuite de l'entreposage du combustible nucléaire utilisé après le terme de l'autorisation d'exploitation d'un réacteur nucléaire : cette conformité ne reposera plus sur une FONSI, mais sur les conclusions génériques identifiées dans la GEIS¹⁴. En outre, la version définitive du règlement établit clairement que la détermination générique s'applique aux renouvellements d'autorisation pour les installations indépendantes d'entreposage de combustible utilisé (Independent Spent Fuel Storage Installations – ISFSI), aux autorisations de construction de réacteur et aux autorisations préalables d'implantation.

La GEIS constitue une détermination générique des impacts sur l'environnement de la poursuite de l'entreposage et assoit d'un point de vue réglementaire la révision du titre 10 du CFR, section 51.23. La GEIS analyse les impacts potentiels sur

12. *New York v. NRC*, 681 F.3d 471 (DC Circ. 2012).

13. 78 *Federal Register* 56 776 (13 septembre 2013).

14. La règle finale et la GEIS correspondante ne concernent pas la sûreté et les impacts sur l'environnement du stockage du combustible utilisé durant la durée d'exploitation autorisée de l'installation, par opposition à la poursuite du stockage : ces aspects demeurent soumis à l'examen de la NRC dans le cadre de sa procédure actuelle d'autorisation.

l'environnement d'une telle poursuite de l'entreposage en fonction de trois échelles de temps : l'une à court terme, qui couvre 60 années de poursuite d'entreposage après le terme de l'autorisation d'exploitation d'un réacteur nucléaire ; l'une à long terme, couvrant, en plus des 60 années précédentes, une période supplémentaire de 100 ans après le terme de l'autorisation d'exploitation d'un réacteur nucléaire, afin d'envisager la possibilité d'un retard dans la mise en service d'un site de stockage géologique ; et une troisième période indéfinie pour envisager le cas où un site de stockage permanent du combustible usé ne serait jamais mis en service. La GEIS prend en compte les impacts sur l'environnement de la poursuite de l'entreposage dans chacune de ces situations pour des ressources écologiques déterminées (par exemple la qualité de l'air, les eaux de surface et souterraines, le sous-sol et les formations géologiques, les ressources historiques et culturelles, etc.) et classe ces impacts de manière générale selon trois catégories : minimales, modérées ou importantes. La GEIS traite également de deux questions techniques auxquelles fait spécifiquement référence l'arrêt de 2012 annulant la règle sur la confiance en matière de déchets : les fuites de piscines de désactivation et les incendies dans les piscines de désactivation. La GEIS aborde en outre la faisabilité technique de la mise en service d'un site de stockage définitif, et contient en outre des centaines de pages de réponse de la NRC aux observations du public.

La version définitive de la règle a été publiée dans le *Federal Register* le 19 septembre 2014 et entrera en vigueur le 20 octobre 2014¹⁵. Le jour où la Commission a approuvé la version définitive du règlement sur la poursuite du stockage et sa GEIS correspondante, elle a également levé la mesure de suspension qu'elle avait précédemment imposée à toutes les décisions définitives d'autorisation, à compter de la date d'entrée en vigueur du règlement¹⁶. De fait, la Commission avait suspendu toutes les procédures d'autorisation concernant des réacteurs et des ISFSI qui reposaient sur la règle de confiance en matière de déchets jusqu'à temps qu'une réponse appropriée fût apportée à l'annulation décidée en 2012 par la cour d'appel fédérale du circuit du District de Columbia¹⁷.

Processus d'autorisation et cadre réglementaire

La NRC approuve le règlement définitif direct modifiant la définition d'« installation d'utilisation » au sein du titre 10 du CFR, section 50.2

Le 26 août 2014, la NRC a approuvé un « règlement définitif direct » modifiant la définition des « installations d'utilisation » au sein du titre 10 du CFR, section 50.2, pour y inclure de manière spécifique les réacteurs sous-critiques pilotés par accélérateur, projet de la société SHINE Medical Technologies, Inc.'s (ci-après SHINE). En 2013, SHINE avait présenté une demande d'autorisation de construction en deux parties pour une installation de production de radioisotopes médicaux, que SHINE se propose de construire à Janesville, Wisconsin. Les réacteurs sous-critiques pilotés par accélérateur devraient irradier des matières nucléaires spéciales qui seraient utilisées pour produire du molybdène-99 (Mo-99) et d'autres produits de fission.

Ce règlement définitif direct lève les incertitudes relatives aux normes applicables pour autoriser la construction et l'exploitation potentielle de ces réacteurs. La loi sur l'énergie atomique (*Atomic Energy Act* – AEA) donne compétence à la NRC pour autoriser les installations de « production » ou d'« utilisation » à des

15. 79 *Federal Register* 56 238 (13 septembre 2013).

16. Calvert Cliffs 3 Nuclear Project, LLC (Calvert Cliffs Nuclear Power Plant, Unit 3), CLI-14-08, 80 NRC__ (26 août 2014).

17. Calvert Cliffs 3 Nuclear Project, LLC (Calvert Cliffs Nuclear Power Plant, Unit 3), CLI-12-16, 76 NRC 63 (7 août 2012).

fins industrielles ou commerciales¹⁸. Le personnel de la NRC avait auparavant conclu que les réacteurs d'irradiation projetés par SHINE ne correspondaient à aucune des définitions existantes d'une « installation de production » dans l'AEA ou dans la réglementation de la NRC¹⁹, et que les réacteurs d'irradiation ne faisaient pas non plus partie intégrante de l'exploitation de l'unité de production de radioisotopes devant, à un stade ultérieur, extraire les radioisotopes de la matière nucléaire spéciale irradiée. Le personnel de la NRC avait en outre déterminé que les réacteurs d'irradiation projetés par SHINE ne correspondaient pas non plus à la définition actuelle d'une « installation d'utilisation » car les réacteurs ne génèrent pas de réaction en chaîne de fission nucléaire auto-entretenu, ni individuellement ni collectivement. Toutefois, la section 11cc. de l'AEA autorise la NRC à déterminer ce qui constitue une « installation d'utilisation » par l'adoption d'une règle correspondante²⁰. Les réacteurs d'irradiation projetés par SHINE ressemblent fortement à des réacteurs non producteurs de puissance, qui sont autorisés en tant qu'installation d'utilisation en application du titre 10 du CFR section 50. Ainsi, la modification du titre 10 du CFR, section 50.2 intégrant spécifiquement les réacteurs d'irradiation de SHINE dans la définition d'une « installation d'utilisation » permet à la NRC d'évaluer ces réacteurs, et éventuellement de leur délivrer une autorisation, en appliquant les mêmes normes qu'aux autres technologies posant des questions similaires en matière de radiologie, de santé et de sûreté.

La modification du titre 10 du CFR, section 50.2, s'applique uniquement aux réacteurs d'irradiation projetés par SHINE dans la demande d'autorisation enregistrée. La procédure applicable à des dispositions réglementaires prises par l'intermédiaire d'un règlement définitif direct est la suivante : le règlement définitif direct et un projet de règlement complémentaire doivent être publiés dans le registre fédéral ; le règlement définitif direct entre en vigueur 75 jours après sa publication, à moins que ne soient reçus, dans les 30 jours après publication, des commentaires soulevant des oppositions importantes. Dans ce dernier cas de figure, le règlement définitif direct est retiré et les commentaires sont pris en compte dans le cadre de l'élaboration d'un règlement définitif traditionnel et des documents qui doivent l'accompagner. Ce processus ne prévoit pas que la NRC respecte un délai particulier pour recueillir des commentaires sur le projet de règlement.

France

Gestion des déchets radioactifs

*Délibération du conseil d'administration de l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs du 5 mai 2014 relative aux suites à donner au débat public sur le projet Cigéo*²¹

Cette délibération du conseil d'administration de l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA) fait suite au débat public organisé au sujet du projet de centre de stockage en couche géologique profonde (Cigéo) destiné à la prise en charge des déchets radioactifs de haute activité et de moyenne activité à vie longue,

18. 42 USC 2132.

19. 42 USC 2014(v) ; titre 10 du CFR, partie 50.2.

20. 42 USC 2014(cc) énonce, en l'occurrence, qu'une « installation d'utilisation » est « tout équipement ou dispositif ... dont une règle de la Commission détermine qu'il est capable de faire usage de matières nucléaires spéciales dans une quantité pouvant avoir de l'importance pour la politique commune de défense et de sécurité, ou d'une manière ayant un impact sur la santé et la sûreté publiques ».

21. *Journal officiel lois et décrets* (J.O.L. et D.), n° 0108, 10 mai 2014, p. 7851, texte n° 8.

ainsi qu'à la réception par l'ANDRA en 2013 de différents avis et recommandations émis sur ce sujet. Par cette délibération, le conseil d'administration de l'ANDRA décide la poursuite du projet Cigéo.

Néanmoins, un certain nombre de décisions sont prises par l'ANDRA afin de prendre en considération les remarques formulées dans le bilan du débat public et dans les recommandations et avis précités. Ces décisions conduisent aux principales évolutions suivantes :

- intégration d'une phase industrielle pilote au démarrage de l'installation afin de tester, en conditions réelles, l'ensemble des fonctionnalités du stockage ;
- mise en place d'un plan directeur pour l'exploitation du stockage régulièrement révisé ;
- aménagement du calendrier du projet afin de préparer la demande d'autorisation de création (dépôt à la fin de 2017) ;
- remise d'un dossier à l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) présentant les principales options techniques permettant d'assurer la récupération des colis de déchets stockés et de répondre ainsi à la demande de réversibilité.

Sûreté nucléaire et radioprotection

*Arrêté du 11 avril 2014 portant homologation de la décision n° 2014-DC-0420 de l'Autorité de sûreté nucléaire du 13 février 2014 relative aux modifications matérielles des installations nucléaires de base*²²

*Arrêté du 11 avril 2014 portant homologation de la décision n° 2014-DC-0420 de l'Autorité de sûreté nucléaire du 13 février 2014 relative aux modifications matérielles des installations nucléaires de base (rectificatif)*²³

Décision n° 2014-DC-0420 de l'Autorité de sûreté nucléaire du 15 mai 2014 relative aux modifications matérielles des installations nucléaires de base

La décision de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) homologuée par l'arrêté du 11 avril 2014 précise les dispositions que l'exploitant d'une installation nucléaire de base (INB) doit mettre en œuvre pour :

- évaluer et réduire autant que possible les éventuelles conséquences d'une modification matérielle de l'installation de nature à affecter les intérêts mentionnés à l'article L. 593-1 du code de l'environnement (la sécurité, la santé et la salubrité publiques, la protection de la nature et de l'environnement) et en justifier l'acceptabilité ;
- préparer puis effectuer la réalisation de cette modification.

Cette décision fixe en particulier les dispositions de gestion des modifications matérielles concomitantes d'une même INB et les modalités de réalisation de ces modifications.

En outre, elle définit la modification matérielle comme tout ajout, modification ou retrait d'au moins un élément important pour la protection (EIP) des intérêts

22. J.O.L. et D., n° 0111, 14 mai 2014, p. 7971, texte n° 5.

23. J.O.L. et D., n° 0142, 21 juin 2014, p. 10243, texte n° 14.

précités ou d'au moins un élément dont la présence, le fonctionnement ou la défaillance peut affecter le fonctionnement ou l'intégrité d'un EIP.

Cette décision entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2015 et ne s'applique pas aux dossiers de modification déposés auprès des autorités compétentes avant cette date et dont l'instruction se poursuivrait au-delà.

Arrêté du 20 mars 2014 portant homologation de la décision n° 2014-DC-0417 de l'Autorité de sûreté nucléaire du 28 janvier 2014 relative aux règles applicables aux installations nucléaires de base (INB) pour la maîtrise des risques liés à l'incendie²⁴

Décision n° 2014-DC-0417 de l'Autorité de sûreté nucléaire du 28 janvier 2014 relative aux règles applicables aux installations nucléaires de base (INB) pour la maîtrise des risques liés à l'incendie

La décision de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) homologuée par l'arrêté du 20 mars 2014 complète, en matière de maîtrise des risques liés à l'incendie, les modalités d'application du titre III relatif à la démonstration de la sûreté nucléaire de l'arrêté du 7 février 2012 fixant les règles générales relatives aux installations nucléaires de base²⁵.

Son annexe précise ainsi les règles applicables aux installations nucléaires de base (INB) pour la maîtrise des risques liés à l'incendie.

Outre des dispositions de portée générale (définitions, objectifs, identification des dispositions et éléments importants pour la protection, contrôles et essais périodiques), elle comprend des dispositions :

- de prévention des départs de feu (matériaux de construction et d'aménagement, gestion des matières combustibles, plan de prévention et permis de feu, prévention des risques d'origine électrique ou électrique statique) ;
- de détection et d'intervention contre l'incendie (détection incendie et dispositifs de sécurité associés, moyens d'intervention et de lutte contre l'incendie, voies d'accès et de circulation) ;
- visant à éviter la propagation d'un incendie et à limiter ses conséquences (sectorisation, résistance au feu des structures, ventilation, désenfumage, dispositifs de manœuvre).

Cette décision prévoit en outre la possibilité pour l'exploitant, en cas de difficultés particulières d'application, d'obtenir une dérogation de la part de l'ASN assortie de prescriptions compensatoires.

Cette décision est applicable :

- dès la délivrance de l'autorisation de création pour les INB ne disposant pas d'une autorisation de création et ne fonctionnant pas au bénéfice des droits acquis au 3 avril 2014 ;
- au 1^{er} juillet 2014 pour les autres INB, sauf pour certains articles, applicables à compter du 1^{er} janvier 2017.

24. J.O.L. et D., n° 0078, 2 avril 2014, p. 6303, texte n° 35.

25. J.O.L. et D., n° 0033, 8 février 2012, p. 2231, texte n° 12. Plus d'information disponible dans OECD/AEN (2012), *Bulletin de droit nucléaire* n° 89, OECD/AEN, Paris, p. 119.

Législation générale

Cour des comptes – Le coût de production de l'énergie nucléaire, actualisation 2014 – Mai 2014

Ce rapport actualise les constats réalisés par la Cour des comptes dans son rapport de janvier 2012 sur le coût de production de l'énergie nucléaire en France²⁶. En outre, il répond aux questions posées par la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur les deux sujets suivants :

- l'évolution des investissements liés à la maintenance et à la rénovation du parc existant ;
- l'évaluation des coûts associés au risque d'accident nucléaire majeur et leur prise en compte par les différents acteurs.

La Cour constate dans un premier temps :

- une progression de 21 % des coûts de production de l'énergie nucléaire depuis 2010 ;
- une hausse de 14 % depuis 2010 des provisions liées aux charges futures de démantèlement, de gestion des combustibles usés et de gestion à long terme des déchets, l'accent étant mis sur les incertitudes concernant les dépenses futures.

Dans un second temps, la Cour étudie les évolutions des coûts supportés par l'État entre 2010 et 2013 et constate :

- une augmentation de 10 % des dépenses publiques et privées consacrées à la recherche ;
- une diminution de 6 % des dépenses, financées sur crédits publics, liées à la sûreté et à la sécurité. Toutefois, ces dépenses ont vocation à croître après 2014 en raison de l'expertise nécessitée par les dossiers à venir (mise en service de l'EPR, démantèlement de Fessenheim) ;
- un accroissement de l'écart entre le montant de la taxe sur les installations nucléaires de base et le montant total des dépenses financées par les crédits publics, ne permettant plus à cette taxe de couvrir globalement ces dépenses.

26. Pour plus d'information sur le rapport de janvier 2012, voir OECD/AEN (2012), *Bulletin de droit nucléaire* n° 89, OECD/AEN, Paris, pp. 119-120.

Coopération internationale

Loi n° 2014-308 du 7 mars 2014 autorisant l'approbation du protocole commun relatif à l'application de la convention de Vienne et de la convention de Paris²⁷

Décret n° 2014-975 du 22 août 2014 portant publication 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 1989²⁸

Les principes du régime international de responsabilité civile nucléaire ont été posés sous l'égide :

- de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), par la Convention de Paris sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire, adoptée le 29 juillet 1960 ;
- de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), par la Convention de Vienne sur la responsabilité civile en cas d'accident nucléaire, adoptée le 21 mai 1963.

Dans ce contexte, le Protocole commun relatif à l'application de la Convention de Vienne et de la Convention de Paris a pour but de créer une « passerelle » entre les deux conventions précitées, en permettant d'étendre le régime de responsabilité civile nucléaire à tous les pays ayant adhéré à l'une de ces conventions et au Protocole commun. Celui-ci assure par ailleurs qu'une seule des deux conventions s'applique à un accident nucléaire donné.

La loi n° 2014-308 du 7 mars 2014 a autorisé l'approbation du Protocole commun par la France. Le 30 avril 2014, la France a ensuite déposé son instrument de ratification auprès de l'AIEA, dépositaire. Ainsi, depuis le 30 juillet 2014, date à laquelle le Protocole commun est entré en vigueur en France, la France se trouve en relations de traité avec 31 États.

Par le décret n° 2014-975 du 22 août 2014, le Protocole commun a été publié au Journal officiel de la République française, il devient, de ce fait, opposable aux tiers.

Décret n° 2014-835 du 23 juillet 2014 portant publication de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume de Belgique relatif au traitement de combustibles usés belges à La Hague, signé à Paris le 25 avril 2013²⁹

Ce décret porte publication de l'accord signé à Paris le 25 avril 2013 entre les gouvernements français et belge, relatif au traitement de combustibles usés belges sur le site AREVA La Hague.

L'accord ainsi publié se réfère aux opérations qui auront lieu dans le cadre du contrat de traitement des combustibles usés en provenance du réacteur de recherche BR2 situé sur le site de Mol en Belgique, conclu le 10 juillet 1997 entre la Compagnie générale des matières nucléaires (COGEMA), devenue AREVA NC, et StudieCentrum voor Kernenergie/Centre d'études de l'énergie nucléaire (SCK-CEN).

27. J.O.L. et D., n° 0058, 9 mars 2014, p. 5024, texte n° 4.

28. J.O.L. et D., n° 0198, 28 août 2014, p. 14441, texte n° 1.

29. J.O.L. et D., n° 0170, 25 juillet 2014, p. 12274, texte n° 4.

Il précise notamment que :

- la réception des combustibles usés du réacteur de recherche BR2 à l'usine de retraitement française de La Hague s'effectuera entre la date de l'entrée en vigueur de cet accord et le 31 décembre 2025 ;
- le traitement de ces combustibles est prévu dans une période de six ans suivant chaque livraison ;
- les déchets radioactifs issus du traitement de ces combustibles seront retournés en Belgique, qui s'engage à les réceptionner sous forme de colis de déchets conditionnés ;
- le retour de ces déchets se fera de manière optimisée en minimisant le nombre de transports, au plus tard le 31 décembre 2030 ;
- l'uranium et le plutonium issus du traitement des combustibles usés seront recyclés sous forme de nouveaux combustibles nucléaires dans un réacteur d'usage civil.

Indonésie

Sécurité nucléaire

Début 2014, l'Indonésie a ratifié la Convention pour la répression des actes de terrorisme nucléaire en adoptant la loi n° 10 de 2014. La ratification est considérée s'inscrire dans le cadre de l'engagement indonésien dans la lutte contre le terrorisme, en particulier nucléaire.

Cadre juridique général

Parmi les autres décisions réglementaires adoptées en 2014, il faut notamment citer le règlement du gouvernement n° 2 de 2014 sur le régime d'autorisation des installations nucléaires et des utilisations de matières nucléaires. Le règlement n° 2 traite de façon plus détaillée qu'auparavant du régime d'autorisation des installations nucléaires et des utilisations de matières nucléaires. Ce règlement remplace le règlement du gouvernement n° 43 de 2006 et abroge le règlement du gouvernement n° 29 de 2008.

Vers la fin de l'année 2013, le règlement du gouvernement n° 61 de 2013 sur la gestion des déchets radioactifs a été publié, remplaçant le règlement du gouvernement n° 27 de 2002. Le nouveau règlement désigne l'agence nationale pour l'énergie nucléaire (BATAN) comme organe principal de mise en œuvre de la gestion des déchets radioactifs en Indonésie. En tant que tel, BATAN recevra les sources scellées de déchets, à moins que celles-ci ne soient renvoyées dans leur pays d'origine.

Irlande

Sûreté nucléaire et radioprotection

La récente loi sur la radioprotection (dispositions diverses et finales) de 2014 (n° 20 de 2014) prévoit la dissolution de l'Institut irlandais de protection radiologique (*Radiological Protection Institute of Ireland – RPII*) et le transfert de l'ensemble de ses fonctions, actifs, passifs et personnel à l'Agence de protection de l'environnement (*Environmental Protection Agency – EPA*).

La loi met en application l'amendement à la Convention sur la protection physique des matières nucléaires, adopté à Vienne le 8 juillet 2005. La loi amende également la loi sur la radioprotection de 1991, la loi sur l'Agence de protection de

l'environnement de 1992 et certains autres actes législatifs, et contient des dispositions connexes.

Cadre juridique général

Règlement de 2014 relatif à l'Union européenne (déchets d'équipements électriques et électroniques)

En juillet 2014, le ministre de l'Environnement a établi le règlement de 2014 relatif à l'Union européenne (déchets d'équipements électriques et électroniques), mettant ainsi en place une base juridique permettant à l'Irlande de transposer la directive de l'Union européenne existant en la matière³⁰.

La Directive de l'Union européenne relative aux déchets d'équipements électriques et électroniques (DEEE) a été adoptée par le biais du texte réglementaire n° 149 de 2014, remplaçant le règlement irlandais de 2011 relatif aux Communautés européennes (déchets d'équipements électriques et électroniques) (texte réglementaire n° 355 de 2011).

Le règlement de 2014 a pour objectif de contribuer à la production et consommation durables par la prévention des DEEE, ainsi que par la réutilisation, le recyclage et les autres formes de valorisation de tels déchets afin de réduire la quantité de déchets à éliminer.

Le règlement de 2014 vise aussi à améliorer les performances environnementales de tous les opérateurs concernés au cours du cycle de vie des équipements électriques et électroniques. Il facilitera notamment la satisfaction des objectifs de collecte, de traitement, de valorisation et d'élimination non polluante des DEEE fixés par la directive de l'UE.

Il est déterminé un minimum de substances devant être retirées de tout DEEE faisant l'objet d'une collecte sélective. Cette liste inclut les composants contenant des substances radioactives à l'exception des composants en quantités ne dépassant pas les valeurs d'exemption fixées dans la directive 96/29/Euratom du Conseil³¹.

Lituanie

Sécurité nucléaire

Règles de procédure pour la comptabilité et le contrôle des matières nucléaires

De nouvelles prescriptions de sûreté nucléaire ont été approuvées le 30 mai 2014 par le directeur de l'Inspection d'État de la sûreté nucléaire (*Valstybinė Atominės Energetikos Saugos Inspekcija – VATESI*) par l'ordonnance n° 22.3-85³², établissant des prescriptions pour la comptabilité et le contrôle des matières nucléaires ainsi que des règles de procédure visant à ce que des informations soient transmises à la Commission européenne et à l'Inspection d'État de la sûreté nucléaire sur les

30. Directive 2012/19/UE du Parlement européen et du Conseil du 4 juillet 2012 relative aux déchets d'équipements électriques et électroniques (DEEE) (refonte), *Journal officiel de l'Union européenne* (JO) L 197 du 24.7.2012, p. 38.

31. Directive 96/29/Euratom du Conseil du 13 mai 1996 fixant les normes de base relatives à la protection sanitaire de la population et des travailleurs contre les dangers résultant des rayonnements ionisants, JO L 159 du 29.6.1996, p. 1.

32. BSR-1.2.1-2014 (2014), « Règles de procédure pour la comptabilité et le contrôle des matières nucléaires et l'information sur les activités de recherche et développement », document consultable à l'adresse suivante (uniquement en lituanien) : www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=473783&p_tr2=2.

activités de recherche et développement liées au cycle du combustible nucléaire. Comparées aux deux règlements³³ qu'elles remplacent, ces nouvelles règles de procédure constituent des normes plus détaillées et plus contraignantes ; elles introduisent également la possibilité de comptabiliser les matières nucléaires dans une zone de bilan matières, établie par l'Inspection d'État de la sûreté nucléaire pour les individus utilisant des matières nucléaires à des fins autres que commerciales et les personnes morales manipulant des matières nucléaires durant de courtes périodes, ou pour les personnes n'étant pas soumises à l'obligation d'autorisation.

Le nouveau règlement entrera en vigueur le 1^{er} novembre 2014.

Sûreté nucléaire et radioprotection

Prescriptions révisées de prévention de l'incendie

De nouvelles prescriptions relatives à la prévention de l'incendie dans les structures, systèmes et composants importants pour la sûreté des installations nucléaires ont été approuvées par le directeur de l'Inspection d'État de la sûreté nucléaire par l'ordonnance n° 22.3-57 du 10 avril 2014³⁴. Ces nouvelles prescriptions remplacent une version précédente remontant à 2002³⁵ et dont la portée était identique. Les prescriptions révisées ont principalement pour objectif :

- de s'adapter aux modifications générales récemment intervenues dans la législation relative à la sûreté de l'énergie nucléaire ;
- d'établir les critères et prescriptions applicables pour la protection contre l'incendie dans les structures, systèmes et composants importants pour la sûreté des installations nucléaires, y compris aux étapes de mise en service et de déclassement, et de prévenir ou limiter les conséquences de tels incendies ;
- d'établir les prescriptions appliquant le principe de défense en profondeur à l'élaboration des mesures visant à assurer la prévention de l'incendie dans les structures, systèmes et composants importants pour la sûreté des installations nucléaires ; et
- d'établir des prescriptions pour la subdivision des bâtiments abritant des installations nucléaires en compartiments coupe-feu et cellules coupe-feu.

Les nouvelles prescriptions sont entrées en vigueur le 1^{er} novembre 2014.

33. Prescriptions générales applicables à la comptabilité et au contrôle des matières nucléaires et à l'information sur les activités dans le domaine de l'énergie nucléaire ou d'autres domaines liés à l'utilisation de l'énergie nucléaire (approuvées par le directeur de l'Inspection d'État de la sûreté nucléaire, ordonnance n° 22.3-11, 28 janvier 2008) et Recommandations de mise en œuvre des prescriptions générales (approuvées par le directeur de l'Inspection d'État de la sûreté nucléaire, ordonnance n° 22.3-12, 28 janvier 2008).

34. BSR-1.7.1-2014 (2014), « Prévention de l'incendie dans les structures, systèmes et composants importants pour la sûreté des installations nucléaires », document consultable à l'adresse suivante (uniquement en lituanien) : www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=468916&p_tr2=2.

35. Prescriptions relatives à la prévention de l'incendie dans les systèmes importants pour la sûreté des installations nucléaires (approuvées par le directeur de l'Inspection d'État de la sûreté nucléaire par l'ordonnance n° 42, 11 octobre 2002).

République slovaque

Coopération internationale

Accords internationaux conclus par la République slovaque

Depuis la dernière édition du *Bulletin de droit nucléaire* n° 93, la République slovaque n'a adhéré à aucun traité dans le domaine de l'énergie nucléaire, pas plus qu'elle n'en a signé, ratifié ou dénoncé.

Responsabilité civile et indemnisation

Résolution du gouvernement n° 152

Concernant le régime international de responsabilité civile en application de la Convention de Vienne de 1963³⁶ et de la décision du Conseil 2013/434/UE³⁷, la République slovaque suit un processus d'évaluation des avantages et inconvénients d'une ratification. L'autorité slovaque de la réglementation nucléaire (*Úrad Jadrového Dozoru* – ci-après « UJD ») a lancé et coordonné la coopération des ministres compétents au sein du Groupe de travail interministériel sur la responsabilité civile pour dommages nucléaires, qui a fourni à l'UJD un appui à l'élaboration des documents non législatifs « Analyse de l'opportunité d'une adhésion de la République slovaque au Protocole amendant la Convention de Vienne de 1963 relative à la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires causés par les accidents nucléaires en application de la décision du Conseil 2013/434/UE » (ci-après « l'analyse »). Cette analyse a été soumise au gouvernement en mars 2014 afin que celui-ci ait connaissance de la grande diversité de renseignements et d'influences attendues d'une telle ratification.

Le gouvernement a pris cette analyse en compte avant d'adopter la résolution n° 152, le 2 avril 2014, sur la base de laquelle l'UJD doit :

- soumettre au gouvernement, avant la fin décembre 2014, le projet séparé de loi sur la responsabilité civile pour dommages nucléaires et sa couverture financière, fondé sur la Convention de Vienne de 1963 ;
- rendre compte au gouvernement de l'état d'avancement et des évolutions de la législation européenne en matière de responsabilité civile pour dommages nucléaires (avant la fin mars 2017) ; et
- reporter les travaux législatifs envisagés relatifs à l'adhésion au protocole de 1997 d'amendement de la Convention de Vienne de 1963 jusqu'à ce que soit remis le compte rendu susmentionné, en 2017.

Ainsi, le gouvernement slovaque a reporté la prise de décision relative à l'adhésion du pays au protocole de 1997. Sur le fondement de la résolution du gouvernement n° 152, l'UJD a mis au point un projet de loi sur la responsabilité civile pour dommages nucléaires, qui a entamé la procédure interministérielle de notification fin août 2014 ; les clarifications et objections reçues ont fait l'objet de

36. Convention de Vienne relative à la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires (« Convention de Vienne »), doc. AIEA INFCIRC/500, 1063 RTNU 266.

37. Décision du Conseil du 15 juillet 2013 autorisant certains États membres à ratifier le protocole d'amendement de la Convention de Vienne du 21 mai 1963 relative à la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires, ou à y adhérer, dans l'intérêt de l'Union européenne, et à faire une déclaration relative à l'application des dispositions internes pertinentes du droit de l'Union, *Journal officiel de l'Union européenne* (JO) du 17.08.2013, L220, p. 1.

négociations entre l'UJD et les parties intéressées en octobre 2014. L'UJD est actuellement suffisamment avancée pour respecter le calendrier prévu et soumettre le projet de loi au gouvernement avant la fin décembre 2014.

Protection de l'environnement

Comité d'examen du respect des dispositions de la Convention d'Aarhus (ACCC)

La législation slovaque et son application pourraient être remises en cause au sein d'un forum important : il est nécessaire ici de mentionner la 46^e réunion du Comité d'examen du respect des dispositions de la Convention d'Aarhus, le 24 septembre 2014 à Genève. La République slovaque, en tant que partie concernée, a communiqué sa position sur l'affaire ACCC/C/2013/89/Slovakia³⁸.

Préalablement à cette affaire, la République slovaque avait déjà dû traiter l'affaire 2009/41/Slovakia³⁹, concernant la délivrance d'une autorisation de construction de deux nouveaux réacteurs nucléaires sur le site de Mochovce et la possibilité pour le public de participer de façon adéquate à la procédure d'évaluation d'impact sur l'environnement (EIE) et au processus décisionnel dans son ensemble. Dans l'affaire de 2009, le rapport de l'ACCC a établi que la République slovaque, qui avait modifié sa législation sur la participation du public, satisfaisait entièrement aux exigences de la Convention d'Aarhus.

Toutefois, dans la présente affaire, les objections soulevées concernent une mise en œuvre incorrecte du droit d'accès à la justice dans le cadre de la participation du public au processus de prise de décision. Cette communication relative à la législation slovaque a été entreprise par les organisations non gouvernementales Greenpeace Slovakia, Via Iuris et GLOBAL 2000/Friends of the Earth Austria le 10 juin 2013.

Les diverses modifications législatives adoptées par la République slovaque depuis les décisions de 2008 ont convaincu le Comité d'examen que la République slovaque avait entrepris des efforts réels pour réviser son cadre juridique afin d'assurer une participation effective du public au processus décisionnel, et ce dès les premières étapes, lorsque des autorisations anciennes sont réévaluées ou mises à jour, ou que des activités sont modifiées ou étendues. La République slovaque a considéré que la nouvelle affaire était liée à l'ancienne affaire. Dans sa prise de position écrite du 23 décembre 2013, elle a donc proposé à l'ACCC, au vu des faits et informations présentés, de clore la présente affaire faute d'objet, et de conclure que la République slovaque n'est plus en infraction avec la Convention d'Aarhus.

Suisse

Gestion des déchets radioactifs

Révision de l'ordonnance sur le fonds de désaffectation et sur le fonds de gestion des déchets radioactifs

Le financement du déclassement (nommé « désaffectation » en Suisse) des installations nucléaires et de la gestion des déchets nucléaires est réglementé par la

38. Le dossier est consultable en langue anglaise à l'adresse suivante : www.unece.org/env/pp/compliance/compliancecommittee/89tableslovakia.html (consulté le 10 décembre 2014).

39. Le dossier est consultable en langue anglaise à l'adresse suivante : www.unece.org/env/pp/compliance/Compliancecommittee/41TableSlovakia.html (consulté le 10 décembre 2014).

loi fédérale sur l'énergie nucléaire⁴⁰ ainsi que par l'ordonnance sur le fonds de désaffectation et sur le fonds de gestion des déchets radioactifs pour les installations nucléaires⁴¹ qui en détermine les détails spécifiques.

Il existe deux fonds importants, qui sont indépendants l'un de l'autre. Le premier est le fonds de désaffectation⁴², qui vise à assurer le financement de la désaffectation et du démantèlement subséquent des installations nucléaires, de même que le financement de la gestion des déchets ainsi produits ; ce fonds a été créé en 1984. Le second, le fonds de gestion des déchets⁴³, a pour but de couvrir les coûts de gestion des déchets d'exploitation et des éléments combustibles irradiés après le démantèlement d'une centrale nucléaire ; il a été créé en 2000. Les exploitants de centrales nucléaires versent à ces fonds des contributions annuelles. Les cotisations sont calculées à l'aide d'un modèle mathématique sur la base d'estimations des coûts réalisées tous les cinq ans.

En juin 2014, le Conseil fédéral a révisé l'ordonnance sur le fonds de désaffectation et sur le fonds de gestion des déchets radioactifs pour les installations nucléaires, adaptant à cette occasion les paramètres pour le calcul des contributions versées aux deux fonds. À son entrée en vigueur, en janvier 2015, l'ordonnance appliquera un taux d'inflation général de 1.5 % (contre 3.0 % précédemment) et un rendement nominal de 3.5 % (contre 5.0 % précédemment). Afin de tenir compte des incertitudes des estimations de coût, une nouvelle marge de sécurité de 30 % sera ajoutée aux estimations des coûts.

-
40. *Kernenergiegesetz vom 21 März 2003*, SR 732.1 (Loi du 21 mars 2003 sur l'énergie nucléaire, RS 732.1).
 41. *Verordnung vom 7 Dezember 2007 über den Stilllegungsfonds und den Entsorgungsfonds für Kernanlagen*, SR 732.17 (Ordonnance du 7 décembre 2007 sur le fonds de désaffectation et sur le fonds de gestion des déchets radioactifs pour les installations nucléaires, RS 732.17).
 42. Pour plus d'informations sur le fonds de désaffectation, voir : Office fédéral suisse de l'énergie OFEN, Fonds de désaffectation (2013), www.bfe.admin.ch/entsorgungsfonds/01474/index.html?lang=fr (consulté le 8 décembre 2014).
 43. Pour plus de renseignements sur le fonds de gestion, voir : Office fédéral suisse de l'énergie OFEN, Fonds de gestion (2013), www.bfe.admin.ch/entsorgungsfonds/01476/index.html?lang=fr (consulté le 8 décembre 2014).

Activités des organisations intergouvernementales

Communauté européenne de l'énergie atomique (EURATOM)

Instruments juridiquement contraignants adoptés

Directive 2014/87/Euratom du Conseil du 8 juillet 2014 modifiant la directive 2009/71/Euratom établissant un cadre communautaire pour la sûreté nucléaire des installations nucléaires¹

L'adoption, le 8 juillet 2014, de la Directive 2014/87/Euratom du Conseil, qui amende la Directive sur la sûreté nucléaire de 2009², a considérablement renforcé le cadre de sûreté nucléaire de l'Union européenne (UE). La Directive modifiée prend en compte les enseignements tirés de l'accident survenu en 2011 à la centrale nucléaire de Fukushima Daiichi, ainsi que les résultats des tests de résistance des installations nucléaires de l'UE qui ont ensuite été menés en 2011 et 2012.

Tout en demeurant fondée sur les principes inscrits dans la Directive de 2009, la Directive modifiée comporte plusieurs avancées majeures. Elle introduit à l'échelon de l'UE un objectif élevé en matière de sûreté nucléaire afin de réduire le risque d'accident nucléaire, et, si un tel accident devait survenir, d'en limiter les conséquences en évitant tout rejet radioactif. Cet objectif couvre la sûreté de toutes les étapes du cycle de vie des installations nucléaires (choix du site, conception, construction, mise en service, exploitation, déclasséement).

Les titulaires d'une autorisation doivent régulièrement réévaluer la sûreté des installations nucléaires, sous la supervision de l'autorité de sûreté compétente, afin de recenser les nouvelles améliorations à apporter en matière de sûreté par la prise en compte, entre autres, des problèmes dus au vieillissement. Les dispositions nationales relatives à la préparation aux situations et aux interventions d'urgence sur site sont également renforcées.

La Directive vise en outre à promouvoir une culture efficace en matière de sûreté nucléaire fondée sur la mise en place de systèmes de gestion, de formations et d'entraînements par l'exploitant, apportant ainsi un complément aux plus techniques de ses aspects.

Elle renforce en outre les dispositions de la Directive de 2009 sur l'indépendance des autorités nationales de sûreté. Les États membres de l'UE doivent garantir que les autorités de sûreté disposent des moyens et des compétences appropriés pour assumer les responsabilités qui leur incombent. Ces autorités devraient en particulier être dotées de pouvoirs juridiques, d'effectifs et de moyens financiers suffisants pour mener à bien les missions qui leur sont assignées.

La mise en place d'un système européen d'examens par les pairs sur des questions précises de sûreté constitue un bon moyen de renforcer l'échange d'expériences et l'application commune de normes élevées de sûreté nucléaire. Le premier examen thématique par les pairs débutera en 2017 ; les suivants doivent

1. *Journal officiel de l'Union européenne (JO) L 219 du 25.7.2014, p. 42.*

2. *Directive 2009/71/Euratom du Conseil du 25 juin 2009 établissant un cadre communautaire pour la sûreté nucléaire des installations nucléaires, JO L 172 du 2.7.2009, p. 18.*

avoir lieu au moins tous les six ans par la suite. La Directive maintient également l'obligation pour les États membres de l'UE d'organiser au moins une fois tous les dix ans des autoévaluations périodiques de leur cadre national et de leurs autorités de sûreté compétentes, tout comme celle d'appeler, au moins une fois tous les dix ans, à un examen international par des pairs des éléments pertinents de leur cadre national et de leurs autorités de sûreté compétentes.

La Directive renforce également la transparence sur les questions de sûreté nucléaire. Les dispositions s'y font plus spécifiques en ce qui concerne le type d'informations à publier.

La Directive est entrée en vigueur le 14 août 2014. Les États membres de l'UE disposent de trois ans pour la transposer dans leur droit national.

*Décision d'exécution de la Commission du 13 juin 2014 concernant la stratégie relative à un programme de coopération communautaire en matière de sûreté nucléaire (2014-2020)*³

*Décision d'exécution de la Commission du 13 juin 2014 concernant le programme indicatif pluriannuel (2014-2017) pour l'instrument relatif à la coopération en matière de sûreté nucléaire*⁴

L'instrument relatif à la coopération en matière de sûreté nucléaire constitue le cadre juridique de la coopération extérieure de la Communauté Euratom dans ce domaine ; son objectif est de contribuer à l'enjeu mondial que représente l'amélioration de la sûreté nucléaire.

L'article 5 du règlement instituant le nouvel instrument relatif à la coopération en matière de sûreté nucléaire pour la période 2014-2020⁵, tel qu'adopté par le Conseil de l'Union européenne le 13 décembre 2013, prévoit que la coopération instituée par cet instrument doit être mise en œuvre sur la base d'un document de stratégie pluriannuel établi pour une période maximale de sept ans.

L'article 6 de ce même règlement dispose que les programmes indicatifs pluriannuels sont élaborés sur la base d'un document de stratégie couvrant une période de deux à quatre ans afin de définir des domaines prioritaires sélectionnés en vue d'un financement, les objectifs spécifiques, les résultats escomptés, les indicateurs de performance et les dotations financières indicatives.

En application de ces articles, la Commission européenne a adopté le 13 juin 2014 la stratégie relative à un programme de coopération communautaire en matière de sûreté nucléaire (2014-2020) et le programme indicatif pluriannuel (2014-2017) pour l'instrument relatif à la coopération en matière de sûreté nucléaire.

*Décision d'exécution de la Commission du 30 juin 2014 relative au programme d'action annuel 2014 concernant la coopération en matière de sûreté nucléaire, à financer sur le budget général de l'Union européenne*⁶

La Commission européenne a adopté, le 30 juin 2014, le programme d'action annuel pour la mise en œuvre de la coopération en matière de sûreté nucléaire pour 2014. Le programme de 2014 couvre sept actions qu'identifie cette décision et que détaille l'annexe de cette dernière.

3. C(2014) 3763.

4. C(2014) 3764.

5. Règlement (Euratom) n° 237/2014 du Conseil du 13 décembre 2013 instituant un instrument relatif à la coopération en matière de sûreté nucléaire, JO L 77 du 15.3.2014, p. 109.

6. C(2014) 4302.

*Décision d'exécution de la Commission du 7 août 2014 concernant les règles d'application pour les programmes d'assistance au déclassement d'installations nucléaires en Bulgarie, Lituanie et Slovaquie pour la période 2014-2020*⁷

Le Conseil de l'Union européenne a adopté, le 13 décembre 2013, deux règlements prorogeant le soutien financier de l'Union en faveur des programmes d'assistance au déclassement d'installations nucléaires en Bulgarie et en Slovaquie, respectivement, ainsi qu'en Lituanie pour la période 2014 à 2020⁸.

Conformément à l'article 7 de chacun de ces règlements du Conseil, la Commission européenne a adopté, le 7 août 2014, une décision d'exécution pour déterminer les procédures et principes de la mise en œuvre de ces trois programmes de 2014 à 2020.

*Décision de la Commission du 8 octobre 2014 sur la compatibilité du contrat d'investissement (contrat préliminaire d'écart compensatoire) relatif à la nouvelle unité C de la centrale nucléaire de Hinkley Point avec l'article 107, paragraphe 3 c) du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (non encore publiée)*⁹

Par une décision formelle adoptée le 18 décembre 2013, la Commission européenne a décidé d'ouvrir une enquête approfondie pour étudier la question de savoir si les projets du Royaume-Uni visant à subventionner la construction et l'exploitation d'une nouvelle centrale nucléaire à Hinkley Point, dans le Somerset, sont conformes aux règles de l'UE en matière d'aides d'État¹⁰. Au cours de cette enquête, le Royaume-Uni a accepté d'apporter des modifications significatives aux modalités de financement du projet, afin d'en minimiser les effets en termes de distorsion de la concurrence sur le marché unique et d'assurer que les consommateurs en retirent davantage de bénéfices. Les autorités du Royaume-Uni ont également démontré que l'aide projetée remédierait à une défaillance réelle du marché, dissipant ainsi les doutes initiaux de la Commission. En particulier, les promoteurs du projet auraient été dans l'impossibilité d'obtenir le financement nécessaire, en raison de la nature et de l'ampleur sans précédent du projet.

7. C(2014) 5449.

8. Règlement (Euratom) n° 1368/2013 du Conseil du 13 décembre 2013 relatif au soutien de l'Union en faveur des programmes d'assistance au déclassement d'installations nucléaires en Bulgarie et en Slovaquie, et abrogeant les règlements (Euratom) n° 549/2007 et (Euratom) n° 647/2010, JO L 346 du 20.12.2013, p. 1 ; Rectificatif au règlement (Euratom) n° 1368/2013 du Conseil du 13 décembre 2013 relatif au soutien de l'Union en faveur des programmes d'assistance au déclassement d'installations nucléaires en Bulgarie et en Slovaquie, et abrogeant les règlements (Euratom) n° 549/2007 et (Euratom) n° 647/2010, JO L 8 du 11.1.2014, p. 31 ; Règlement (Euratom) n° 1369/2013 du Conseil du 13 décembre 2013 relatif au soutien de l'Union en faveur du programme d'assistance au déclassement d'installations nucléaires en Lituanie, et abrogeant le règlement (CE) n° 1990/2006, JO L 346 du 20.12.2013, p. 7 ; et Rectificatif au règlement (Euratom) n° 1369/2013 du Conseil du 13 décembre 2013 relatif au soutien de l'Union en faveur du programme d'assistance au déclassement d'installations nucléaires en Lituanie, et abrogeant le règlement (CE) n° 1990/2006, JO L 121 du 24.4.2014, p. 59.

9. Commission européenne (2014), Communiqué de presse, « Aides d'État : la Commission conclut que les mesures modifiées que le Royaume-Uni entend adopter en faveur de la centrale nucléaire de Hinkley Point sont compatibles avec les règles de l'UE », IP/14/1093, consultable à l'adresse : http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-1093_fr.htm

10. Procédures relatives à la mise en œuvre des politiques de la Commission — Commission européenne — Aide d'État — Royaume-Uni — Aide d'État SA.34947 (2013/C) (ex 2013/N) — Contrat d'investissement (contrat préliminaire d'écart compensatoire) relatif à la nouvelle unité C de la centrale nucléaire de Hinkley Point — Invitation à présenter des observations en application de l'article 108, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, JO C 69 du 7.3.2014, p. 60.

Il en résulte que la Commission a reconnu la compatibilité des mesures projetées par le Royaume-Uni avec les règles de l'UE sur les aides d'État telles que les prévoit le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Instruments non juridiquement contraignants

Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur une « Stratégie européenne pour la sécurité énergétique »¹¹

En réponse à la crise politique en Ukraine et à l'importance générale d'un approvisionnement énergétique stable et abondant pour les citoyens et l'économie de l'UE, la Commission européenne a publié, le 28 mai 2014, une Communication sur une stratégie européenne pour la sécurité énergétique, qui se fonde sur une étude approfondie des dépendances énergétiques des États membres.

La stratégie prévoit des mesures de court terme, telles que des tests de résistance de la sécurité énergétique simulant une rupture de l'approvisionnement de l'UE en gaz naturel au cours du prochain hiver, mais aborde également les enjeux à moyen et à long terme. Ses principaux axes s'articulent autour de la diversification des possibilités d'approvisionnement extérieures, de la modernisation des infrastructures énergétiques, de l'achèvement du marché intérieur de l'énergie dans l'UE, et des économies d'énergie. En matière nucléaire, la stratégie souligne la nécessité d'assurer un portefeuille d'approvisionnement en combustible globalement diversifié pour tous les exploitants d'installations, et de systématiquement tenir compte de la diversification des approvisionnements en combustible lors de l'évaluation de nouveaux projets d'investissement dans le domaine nucléaire. Elle souligne également que la sûreté nucléaire est une priorité absolue pour l'UE, qui doit continuer à jouer un rôle de pionnier et d'architecte de la sûreté nucléaire au niveau international.

Document de travail des services de la Commission sur un second rapport sur la situation en matière d'enseignement et de formation dans le domaine de l'énergie nucléaire dans l'Union européenne¹²

Le 16 septembre 2011, la Commission avait adopté un premier rapport sur la situation en matière d'enseignement et de formation dans le domaine de l'énergie nucléaire dans l'Union européenne¹³, avec comme objectif de donner une vue d'ensemble de la situation relative à la formation du personnel du secteur nucléaire. Ce rapport recensait également les problèmes et présentait les initiatives en cours ou envisagées dans ce secteur, principalement au niveau mondial, international et de l'UE.

Le second rapport, publié en anglais le 2 octobre 2014 par la Direction générale de l'Énergie de la Commission, actualise la situation européenne et internationale dans ce secteur.

11. COM(2014) 330 final (28 mai 2014).

12. SWD(2014) 299 (2 octobre 2014).

13. Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, Premier rapport sur la situation en matière d'enseignement et de formation dans le domaine de l'énergie nucléaire dans l'union européenne, SEC(2011) 1046 (16 septembre 2011).

Relations internationales

Décision de la Commission du 8 août 2014 sur l'adoption du rapport de la Communauté européenne de l'énergie atomique pour la 5^e réunion d'examen des Parties contractantes à la Convention commune sur la sûreté de la gestion du combustible usé et sur la sûreté de la gestion des déchets radioactifs, devant se tenir à Vienne en mai 2015¹⁴.

La Communauté Euratom est partie à la Convention commune sur la sûreté de la gestion du combustible usé et sur la sûreté de la gestion des déchets radioactifs (1997) (« Convention commune ») depuis le 2 janvier 2006. Le rapport de l'Euratom sur la mise en œuvre de ses obligations au titre de cette convention a été adopté par décision de la Commission européenne le 8 août 2014, puis présenté à l'AIEA, conformément aux règles de procédure de la Convention commune. Ce rapport présente les principales avancées et évolutions récentes relevant du champ d'application de la Convention et réalisées au niveau de la Communauté Euratom depuis la 4^e réunion d'examen des parties contractantes à la Convention commune, tenue du 14 au 23 mai 2012 : par exemple, l'adoption de la Directive 2013/59/Euratom du Conseil fixant les normes de base relatives à la protection sanitaire contre les dangers résultant de l'exposition aux rayonnements ionisants¹⁵, ou l'adoption de la Directive 2014/87/Euratom du Conseil modifiant la Directive sur la sûreté nucléaire de 2009¹⁶.

Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA)

Convention sur la sûreté nucléaire (CSN)

À la suite de la décision prise par les Parties contractantes à la CSN¹⁷ au cours de leur sixième réunion d'examen en mars/avril 2014, le Directeur général de l'AIEA a convoqué une conférence diplomatique, dont l'ouverture est prévue le 9 février 2015, pour examiner une proposition de la Suisse visant à amender l'article 18 de la CNS. Avant la conférence diplomatique, une réunion de consultation ouverte à toutes les Parties contractantes se tiendra le 15 octobre 2015 pour procéder à un échange de vues et préparer l'adoption des règles de procédure.

58e session ordinaire de la Conférence générale de l'AIEA

La 58e session ordinaire de la Conférence générale de l'AIEA s'est tenue à Vienne, en Autriche, du 22 au 26 septembre 2014. Plus de 3 000 délégués de 162 États membres et représentants de diverses organisations internationales ont participé à la Conférence.

-
14. Euratom (2014), « Report of the European Atomic Energy Community: On the implementation of the obligations under the Joint Convention on the Safety of Spent Fuel Management and on the Safety of Radioactive Waste Management », disponible en anglais à l'adresse : http://ec.europa.eu/energy/nuclear/waste_management/doc/201505_fifth_review_meeting_of_contracting_parties.pdf.
 15. Directive 2013/59/Euratom du Conseil du 5 décembre 2013 fixant les normes de base relatives à la protection sanitaire contre les dangers résultant de l'exposition aux rayonnements ionisants et abrogeant les directives 89/618/Euratom, 90/641/Euratom, 96/29/Euratom, 97/43/Euratom et 2003/122/Euratom, JO L 13 du 17.1.2014, p. 1.
 16. Directive 2014/87/Euratom du Conseil du 8 juillet 2014 modifiant la directive 2009/71/Euratom établissant un cadre communautaire pour la sûreté nucléaire des installations nucléaires, JO L 219 du 25.7.2014, p. 42.
 17. Convention sur la sûreté nucléaire (1994), doc. AIEA INFCIRC/449, 1963 RTNU 293.

Résolutions adoptées lors de la conférence

Un certain nombre de résolutions ont été adoptées lors de la Conférence générale¹⁸. Comme l'année dernière, deux résolutions, cotées GC(58)/RES/10¹⁹ et GC(58)/RES/11²⁰, comportent des paragraphes importants du point de vue juridique.

Mesures pour renforcer la coopération internationale dans les domaines de la sûreté nucléaire et radiologique et de la sûreté du transport et des déchets [GC(58)/RES/10]. Conventions, cadres réglementaires et instruments juridiquement non contraignants complémentaires pour la sûreté

Dans la partie 2 de la résolution, qui est spécifiquement consacrée aux conventions, cadres réglementaires et instruments juridiquement non contraignants complémentaires pour la sûreté, la Conférence prie instamment tous les États membres qui ne l'ont pas encore fait, en particulier ceux qui exploitent, mettent en service, construisent, ou prévoient de construire des centrales nucléaires, ou qui envisagent d'entreprendre un programme électronucléaire, de devenir parties contractantes à la CSN. De même, elle prie instamment tous les États membres qui ne l'ont pas encore fait, y compris ceux qui gèrent des déchets radioactifs résultant de l'utilisation de sources radioactives et de l'énergie nucléaire, de devenir parties à la Convention commune sur la sûreté de la gestion du combustible usé et sur la sûreté de la gestion des déchets radioactifs²¹. En outre, elle prie instamment tous les États membres qui ne l'ont pas encore fait de devenir parties à la Convention sur la notification rapide d'un accident nucléaire (Convention sur la notification rapide)²² et à la Convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique (Convention sur l'assistance)²³, et de contribuer ainsi à élargir et à renforcer les moyens d'intervention en cas d'urgence au plan international, dans l'intérêt de tous les États membres.

La Conférence demande également à tous les États membres qui ne l'ont pas encore fait de prendre un engagement politique en vue de la mise en œuvre du Code de conduite sur la sûreté et la sécurité des sources radioactives et de son document complémentaire, les Orientations pour l'importation et l'exportation de sources radioactives, ainsi que d'agir conformément au Code et aux Orientations, et prie le Secrétariat de continuer à offrir un appui aux États membres à cet égard.

En ce qui concerne les États membres ayant des réacteurs de recherche en construction, en service, en cours de déclassement ou en arrêt prolongé, la

18. Toutes les résolutions adoptées lors de la 58e session ordinaire de la Conférence générale peuvent être consultées à l'adresse suivante : IAEA (2014), « 58th IAEA General Conference (2014) Resolutions and Other Decisions » (« Résolutions et autres décisions de la 58e Conférence générale de l'IAEA »), www.iaea.org/About/Policy/GC/GC58/Resolutions/ (consulté le 5 décembre 2014).

19. AIEA (2014), « Mesures pour renforcer la coopération internationale dans les domaines de la sûreté nucléaire et radiologique et de la sûreté du transport et des déchets », GC(58)/RES/10, consultable à l'adresse : www.iaea.org/About/Policy/GC/GC58/GC58Resolutions/French/gc58res-10_fr.pdf.

20. AIEA (2014), « Sécurité nucléaire », GC(58)/RES/11, consultable à l'adresse : www.iaea.org/About/Policy/GC/GC58/GC58Resolutions/French/gc58res-11_fr.pdf

21. Convention commune sur la sûreté de la gestion du combustible usé et sur la sûreté de la gestion des déchets radioactifs (1997) (« Convention commune »), doc. AIEA INFCIRC/546, 2153 RTNU 357.

22. Convention sur la notification rapide d'un accident nucléaire (1986), doc. AIEA INFCIRC/335, 1439 RTNU 275.

23. Convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique (1986), doc. AIEA INFCIRC/336, 1457 RTNU 133.

Conférence les prie instamment d'appliquer les orientations du Code de conduite de l'AIEA pour la sûreté des réacteurs de recherche, qui n'a pas force obligatoire.

Enfin, la Conférence prie instamment les États membres de renforcer l'efficacité de la réglementation dans les domaines de la sûreté nucléaire et radiologique et de la sûreté du transport et des déchets et de continuer à promouvoir la coopération et la coordination entre les organismes de réglementation d'un même État membre, le cas échéant, et entre les États membres.

Responsabilité civile nucléaire

En préambule de la résolution, la Conférence rappelle l'objectif du Plan d'action de l'AIEA sur la sûreté nucléaire, « qui vise l'instauration d'un régime mondial de responsabilité nucléaire répondant aux préoccupations de tous les États qui pourraient être touchés par un accident nucléaire, en vue d'une réparation appropriée des dommages nucléaires »²⁴. Elle fait également spécifiquement référence à « la Convention de Paris sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire, la Convention de Vienne relative à la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires, la Convention de Bruxelles complémentaire à la Convention de Paris, le Protocole commun relatif à l'application de la Convention de Vienne et de la Convention de Paris ainsi que les protocoles d'amendement de ces conventions et la Convention sur la réparation complémentaire des dommages nucléaires », notant que « ces conventions peuvent être à la base de l'établissement d'un régime mondial de responsabilité nucléaire fondé sur les principes du droit de la responsabilité nucléaire »²⁵.

Dans la partie 2 de la résolution, relative aux conventions, cadres réglementaires et instruments juridiquement non contraignants complémentaires pour la sûreté, la Conférence reconnaît les travaux de valeur du Groupe international d'experts en responsabilité nucléaire (INLEX), prend note de ses recommandations et de ses bonnes pratiques sur l'établissement d'un régime mondial de responsabilité nucléaire, encourage la poursuite des travaux de l'INLEX, notamment pour ce qui est d'identifier des mesures permettant de combler les lacunes des régimes de responsabilité nucléaire existants et de son appui aux activités de sensibilisation de l'AIEA pour faciliter l'instauration d'un régime mondial de responsabilité nucléaire, et prie le Secrétariat de faire rapport sur la poursuite des travaux de l'INLEX.

Dans la partie 7 de la résolution, relative à la sûreté du transport, la Conférence souligne l'importance de l'existence de mécanismes de responsabilité efficaces permettant d'assurer une réparation rapide pour des dommages aux personnes, aux biens et à l'environnement ainsi que pour des pertes économiques effectives résultant d'un accident ou d'un incident radiologique pendant le transport de matières radioactives, dont le transport maritime, et note l'application des principes de la responsabilité nucléaire, notamment de la responsabilité objective, en cas d'accident ou d'incident nucléaire pendant le transport de matières radioactives.

Infrastructures nationales

Dans la partie 1 de la résolution, la Conférence prie le Secrétariat de continuer à aider les États membres qui en font la demande, et en particulier ceux qui entreprennent un programme électronucléaire ou qui envisagent de le faire, à développer et à améliorer leur infrastructure nationale, y compris les cadres législatif et réglementaire, et leurs pratiques et procédures de gestion des

24. GC(58)/RES/10, *supra* note 3, alinéa dd).

25. *Ibid.*, alinéa ee).

connaissances en matière de sûreté nucléaire et radiologique et de sûreté du transport et des déchets.

Sûreté des installations nucléaires

Dans la partie 5 de la résolution, la Conférence prend note des résultats de la « sixième réunion d'examen des Parties contractantes à la Convention sur la sûreté nucléaire », y compris les mesures prises pour renforcer l'efficacité et la transparence de la CSN, ainsi que la décision de convoquer une conférence diplomatique des parties contractantes pour poursuivre l'examen de la proposition d'amendement de l'article 18 de la CSN présentée par la Confédération suisse, et encourage les parties contractantes à participer activement à cette conférence diplomatique et à son processus de préparation.

Gestion sûre des sources radioactives

Dans la partie 12 de la résolution, la Conférence encourage les États membres à appuyer les réunions d'examen sur le Code de conduite sur la sûreté et la sécurité des sources radioactives, et les Orientations pour l'importation et l'exportation de sources radioactives qui le complètent, pour faire en sorte qu'ils restent valables, et demande au Secrétariat de continuer à promouvoir l'échange d'informations sur l'application de ce code et de ces orientations.

Incidents nucléaires et radiologiques et préparation et conduite des interventions d'urgence

Dans la partie 13 de la résolution, La Conférence reconnaît que la mise en œuvre de la Convention sur l'assistance et de la Convention sur la notification rapide peut être encore améliorée, notamment dans le domaine des procédures techniques et administratives, et prie le Secrétariat de fournir un appui aux parties contractantes à ces deux conventions et à d'autres organisations internationales pour le renforcement de ces procédures, de manière à accroître l'efficacité de la mise en œuvre des conventions, et prie également le Secrétariat d'améliorer l'efficacité des arrangements internationaux pour la communication lors d'une situation d'urgence nucléaire ou radiologique.

En outre, la Conférence prie le Secrétariat, en collaboration avec les États membres, de suivre les conclusions de la septième réunion des représentants des autorités compétentes, et de renforcer encore le système international de préparation et de conduite des interventions en cas d'urgence nucléaire et radiologique.

Sécurité nucléaire [GC(58)/RES/11]

Dans cette résolution, la Conférence réaffirme l'importance de la Convention sur la protection physique des matières nucléaires (CPPMN)²⁶ et de son amendement de 2005, reconnaissant l'importance de l'acceptation, de l'approbation ou de la ratification par d'autres États, et l'importance de l'entrée en vigueur de l'amendement le plus rapidement possible.

La Conférence encourage les États membres qui ne l'ont pas encore fait à devenir partie à la CPPMN, demande à toutes les parties à la CPPMN de ratifier, accepter ou approuver son amendement de 2005 le plus rapidement possible, encourage toutes les parties à la CPPMN à agir conformément aux objectifs et buts de l'amendement jusqu'à l'entrée en vigueur de celui-ci, et encourage encore l'Agence à poursuivre ses

26. Convention sur la protection physique des matières nucléaires (1980), doc. AIEA INFCIRC/274/Rev.1, 1456 RTNU 125.

efforts pour promouvoir l'entrée en vigueur de l'amendement à la CPPMN dans les meilleurs délais. Elle encourage également tous les États membres qui ne l'ont pas encore fait à devenir parties le plus rapidement possible à la Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire.

La Conférence réaffirme l'importance et l'intérêt du Code de conduite sur la sûreté et la sécurité des sources radioactives, juridiquement non contraignant, et souligne le rôle important du texte révisé des Orientations pour l'importation et l'exportation de sources radioactives qui le complètent. Elle invite également les États qui ne l'ont pas encore fait à prendre l'engagement politique d'appliquer le Code de conduite et les Orientations révisées qui le complètent, et encourage tous les États à « poursuivre la mise en œuvre de ces instruments pour maintenir la sécurité effective des sources radioactives pendant leur cycle de vie »²⁷.

Elle note également le rôle central que joue l'Agence « en élaborant des orientations complètes sur la sécurité nucléaire et, sur demande, en fournissant une assistance aux États Membres pour faciliter leur mise en œuvre »²⁸.

La Conférence note « les prescriptions recommandées pour les mesures de protection contre le sabotage des installations nucléaires et l'enlèvement non autorisé de matières nucléaires en cours d'utilisation, de transport et d'entreposage figurant dans le n° 13 de la collection Sécurité nucléaire de l'AIEA (INFCIRC/225/Rev.5), par l'adoption notamment d'une approche graduée », et attend avec intérêt « l'élaboration par l'Agence d'autres orientations sur leur mise en œuvre, notamment pendant le processus de construction et de maintenance des installations nucléaires »²⁹.

La Conférence encourage également le Secrétariat à examiner, en consultation avec les États membres, les possibilités de promouvoir davantage l'échange volontaire d'informations relatives à la mise en œuvre des instruments juridiques internationaux s'appliquant à la sécurité nucléaire.

Présentation des traités de l'AIEA

La cérémonie annuelle des traités de l'AIEA, ou « présentation des traités », a été organisée pendant la 58e session ordinaire de la Conférence générale de l'AIEA, en vue de promouvoir l'adhésion universelle aux principaux traités multilatéraux dont le Directeur général de l'AIEA est dépositaire, notamment ceux qui ont trait à la sûreté et à la sécurité nucléaires et à la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires. Cette année, la cérémonie des traités a particulièrement mis l'accent sur l'amendement de 2005 à la CPPMN.

Au cours de l'évènement, Singapour a déposé son instrument d'adhésion à la CPPMN ainsi que son instrument d'acceptation de l'amendement de 2005. La République dominicaine et l'Irlande ont respectivement déposé un instrument d'acceptation et un instrument de ratification de l'amendement de 2005 à la CPPMN. Le Venezuela a déposé son instrument d'adhésion à la Convention sur la notification rapide.

Ces engagements conventionnels ont été suivis par une session d'information sur les conventions adoptées sous les auspices de l'AIEA à destination de représentants de plusieurs États membres.

27. GC(58)/RES/11, *supra* note 4, paragraphe 21.

28. *Ibid.*, alinéa m).

29. *Ibid.*, alinéa q).

Manifestation connexe : « La Convention sur la réparation complémentaire des dommages nucléaires (CRC) dans le contexte du régime mondial de responsabilité nucléaire »

Le 23 septembre 2014 s'est tenu une manifestation connexe, organisée par le Bureau des affaires juridiques de l'AIEA, en marge de la 58e session ordinaire de la Conférence générale. Elle a fait intervenir plusieurs orateurs de Parties contractantes à la CRC et à d'autres conventions en matière de responsabilité nucléaire, qui ont présenté leur expérience nationale relative à la création d'un régime mondial de responsabilité civile nucléaire.

Activités d'assistance législative

Au titre de son programme d'assistance législative, le Secrétariat de l'AIEA a continué à apporter son concours aux États membres qui en ont fait la demande. Durant la période de juin à septembre 2014, plusieurs projets législatifs nationaux ont ainsi fait l'objet d'un examen suivi par l'envoi de commentaires aux pays concernés. Le Bureau des affaires juridiques de l'AIEA a également formé des scientifiques et des universitaires à différents aspects du droit nucléaire. Des missions de sensibilisation ont également été menées dans un certain nombre d'États membres afin de sensibiliser leurs décideurs à l'importance que représente l'adhésion aux instruments juridiques pertinents adoptés sous les auspices de l'Agence. Des missions similaires sont en cours de préparation et devraient avoir lieu dans d'autres États membres intéressés dans les mois à venir.

Institut de droit nucléaire

Le Bureau des affaires juridiques de l'AIEA a organisé la quatrième session de l'Institut de droit nucléaire (NLI) à Baden, Autriche, du 6 au 17 octobre 2014. Ce cours intensif de deux semaines vise à répondre à une demande croissante des États membres de l'AIEA qui souhaitent bénéficier d'une assistance législative, ainsi qu'à permettre aux participants d'acquérir de solides connaissances concernant tous les aspects du droit nucléaire afin qu'ils puissent formuler, amender ou réviser leur législation nucléaire nationale. Soixante représentants d'États membres de l'AIEA ont pris part à cette formation. Des méthodes d'enseignement modernes fondées sur l'interaction et la pratique y sont mises en œuvre pour assurer un traitement exhaustif de tous les domaines du droit nucléaire.

Agence de l'OCDE pour l'énergie nucléaire (AEN)

Le Comité de direction approuve la décision relative au déclassement

Le Comité de direction de l'énergie nucléaire de l'AEN a adopté la Décision et recommandation portant sur l'application de la Convention de Paris aux installations nucléaires en cours de déclassement le 30 octobre 2014³⁰. Cette décision et recommandation a pour but d'établir des critères techniques d'exclusion à jour, remplaçant les critères de 1990 qui étaient en vigueur. Ces critères sont relativement prudents, de sorte que certaines installations nucléaires en cours de déclassement ne pourront pas, dans un premier temps, être exclues du champ d'application. Toutefois, à un certain stade du processus de déclassement, l'installation nucléaire pourra satisfaire aux critères et faire l'objet d'une exclusion du régime de responsabilité civile nucléaire de la Convention de Paris, exonérant l'exploitant de

30. L'Annexe et la Note explicative sont reproduites dans la présente édition du Bulletin de droit nucléaire dans la section « Documents et textes juridiques » et peuvent également être consultés en ligne.

l'obligation d'avoir et de maintenir le haut niveau d'assurance spécifique à la responsabilité civile nucléaire.

Approbation des juges du Tribunal européen pour l'énergie nucléaire (ENET)

Le 17 décembre 2014, le Conseil de l'OCDE a approuvé la nomination de sept juges au Tribunal européen pour l'énergie nucléaire (« ENET » ou « le Tribunal »). Le Tribunal a été créé par la Convention du 20 décembre 1957 sur l'établissement d'un contrôle de sécurité dans le domaine de l'énergie nucléaire (ci-après « la Convention sur le contrôle de sécurité ») et est composé de sept juges indépendants désignés pour une période de cinq ans par décision du Conseil ou, à défaut, par tirage au sort sur une liste comprenant un juge proposé par chaque Gouvernement partie à la présente Convention ». Les sept pays ayant désigné des juges pour le prochain mandat du Tribunal sont l'Autriche, le Danemark, la France, la Grèce, l'Irlande, la Suède et la Suisse.

Ces sept juges ont été désignés suivant une nouvelle procédure de désignation permettant à chaque État partie à la Convention sur le contrôle de sécurité ou à la Convention de Paris de 1960 sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire de désigner un juge, sur la base d'un système de rotation.

Actuellement, le Tribunal peut connaître de différends entre Parties contractantes à la Convention de Paris ou à la Convention de Bruxelles du 31 janvier 1963 complémentaire à la Convention de Paris concernant l'application ou l'interprétation de ces conventions. Des victimes au sens de l'une ou l'autre de ces conventions ne peuvent saisir le Tribunal, dont la compétence se limite à régler les litiges entre États concernant l'interprétation ou l'application desdites conventions.

Déclaration commune du Groupe à haut niveau sur la sécurité d'approvisionnement en radioisotopes médicaux (HLG-MR)

Quatorze des dix-sept pays participants au HLG-MR³¹ ont adhéré à une Déclaration commune sur la sécurité de l'approvisionnement en radioisotopes médicaux³². Cette déclaration commune constitue un signal fort pour les acteurs de la chaîne d'approvisionnement en radioisotopes médicaux, signalant l'intention des gouvernements d'adopter des mesures coordonnées afin d'assurer une fiabilité de long terme à l'approvisionnement des radioisotopes médicaux importants. Cette déclaration fournit également la base des discussions en cours entre les pays participants à l'HLG-MR et les autres pays, qu'elles soient bilatérales ou multilatérales, relatives à leur implication ou à leur implication potentielle dans la chaîne d'approvisionnement en technétium-99m (99mTc) et en molybdène-99 (99Mo). La déclaration commune demeure ouverte pour permettre aux pays participant à l'HLG-MR ainsi qu'à tout autre pays le souhaitant d'y adhérer s'ils ne l'ont pas encore fait. Il s'agit de faire en sorte que tous les pays signataires encouragent les autres pays à adhérer à la déclaration commune.

31. Ces quatorze pays sont : l'Afrique du Sud, l'Allemagne, l'Australie, la Belgique, le Canada, la Corée, l'Espagne, les États-Unis, la Fédération de Russie, la France, le Japon, les Pays-Bas, la Pologne, et le Royaume-Uni. L'AEN a mis en place l'HLG-MR pour étudier les raisons profondes de la pénurie mondiale intervenue en 2009-2010 dans la chaîne d'approvisionnement en technétium-99m (99mTc) et en molybdène-99 (99Mo), et à mettre au point une politique visant à assurer la sécurité de l'approvisionnement à long terme.

32. La déclaration commune est reproduite dans la section « Documents et textes juridiques » de la présente édition du Bulletin de droit nucléaire.

Les caractéristiques d'une autorité de sûreté nucléaire efficace

En juillet dernier, l'AEN a publié un rapport traitant des Caractéristiques d'une autorité de sûreté nucléaire efficace, le premier de ce type. Cette brochure d'orientation des autorités de réglementation décrit les caractéristiques d'une autorité de sûreté nucléaire efficace, quant à ses rôles et responsabilités, principes et attributions. Chacune des caractéristiques discutées dans ce rapport est estimée nécessaire à toute autorité de sûreté nucléaire efficace, mais aucune d'entre elles, prise séparément, n'est suffisante. Il est en outre considéré que c'est l'association de ces caractéristiques qui confère son efficacité à une autorité de sûreté nucléaire. Le rapport constitue un outil unique en son genre pour les pays disposant depuis longtemps d'une autorité de sûreté, et peut servir aussi bien à mener des évaluations, qu'à entraîner et former le personnel. Il est également considéré utile pour les nouveaux arrivants dans le domaine nucléaire, qui cherchent à mettre en place et maintenir une autorité de sûreté nucléaire efficace. Le rapport peut être consulté à l'adresse suivante : www.oecd-nea.org/nsd/pubs/2014/7185-regulator.pdf.

Accords multilatéraux

Dans l'effort de toucher un plus large public et d'assurer la mise à jour des statuts des accords multilatéraux, ce contenu a été rendu disponible en ligne à l'adresse suivante : www.oecd-nea.org/law/multilateral-agreements.

Brésil

Résolution n° 169 du 30 avril 2014

Ministère de la Science, de la Technologie et de l'Innovation
Commission nationale de l'énergie nucléaire (CNEN)

Comité de délibération

Diário Oficial da União (Journal officiel fédéral brésilien) du 16/05/2014 (n° 92, section 1, page 15)

LA COMMISSION NATIONALE DE L'ÉNERGIE NUCLÉAIRE (CNEN), établie par la loi n° 4 118 du 27 août 1962, en vertu des pouvoirs qui lui sont attribués par la loi n° 6 189 du 16 décembre 1974, telle qu'amendée par la loi n° 7 781 du 17 juin 1989 et par le décret n° 5 667 publié dans le Journal officiel fédéral de janvier 2006, par décision de son comité de délibération adoptée lors de la 616^e session du 30 avril 2014,

Considérant :

a) les dispositions de la Convention de Vienne sur la Responsabilité civile pour dommages nucléaires, adoptées le 21 mai 1963 et promulguées par le décret n° 911/93 ;

b) les dispositions du paragraphe 5 de l'article 13 de la loi n° 6 453 du 17/10/1977 sur la responsabilité civile pour dommages nucléaires :

« Art. 13 – L'exploitant d'une installation nucléaire est tenu de maintenir une assurance ou toute autre garantie financière qui couvre sa responsabilité pour la réparation de dommages nucléaires.

Paragraphe 5 – La Commission nationale de l'énergie nucléaire pourra dispenser l'exploitant de l'obligation qui lui incombe en vertu de cet Article en raison des risques réduits que représentent certaines matières ou telle installation nucléaire particulière » ;

c) les dispositions de l'article 9 de ladite loi, limitant la responsabilité de l'exploitant en cas d'accident ;

d) les dispositions de l'article 14 de ladite loi « – Le Gouvernement fédératif assurera, [...], le paiement des indemnités pour dommage nucléaire reconnues comme étant à la charge de l'exploitant, en fournissant les sommes complémentaires nécessaires lorsque l'assurance ou toute autre garantie s'avèrent insuffisantes » ; et

e) la pratique internationale d'exiger la mise en place d'une assurance ou d'autres garanties financières à l'égard des installations de grande échelle,

DECIDE CE QUI SUIT :

Art. 1 – Les critères suivants sont établis afin d'évaluer le caractère suffisant de la garantie financière destinée à couvrir la responsabilité civile pour dommages nucléaires :

I – aux fins de la mise en place d'une assurance ou d'une garantie financière, le risque est considéré comme réduit dans les installations ne requérant pas de mesures externes de remédiation pour protéger le public ou l'environnement, sur la base des analyses de sûreté incluant les accidents autres que de dimensionnement et en conformité avec les moyens de protection et les critères établis par la CNEN pour les situations d'urgence ;

II – la garantie financière doit couvrir la responsabilité civile pour dommages nucléaires survenus dans les limites externes de l'installation ; et

III – la CNEN évalue la nécessité de maintenir une garantie financière en tenant compte du risque de dommage nucléaire sur la base de l'analyse de sûreté présentée dans le rapport final d'analyse de sûreté pour l'installation.

Art. 2 – Les autorisations d'exploitation délivrées par la CNEN font spécifiquement référence à l'obligation de l'entité exploitante de maintenir une assurance ou une autre garantie financière couvrant sa responsabilité pour dommages nucléaire ou à son exonération de cette obligation.

Paragraphe unique – La CNEN évalue la nécessité d'une assurance ou d'une autre garantie financière toutes les fois que l'autorisation d'exploitation de l'installation est renouvelée ou modifiée.

Art. 3 – La présente résolution entre en vigueur à la date de sa publication et abroge toutes dispositions contraires.

ANGELO FERNANDO PADILHA – Président de la Commission

REX NAZARÉ ALVES – Membre

ISAAC JOSÉ OBADIA – Membre

CRISTÓVÃO ARARIPE MARINHO – Membre

IVAN PEDRO SALATI DE ALMEIDA – Membre

Émirats arabes unis

Décret fédéral n° 51 de 2014 ratifiant la Convention sur la réparation complémentaire des dommages nucléaires¹

Nous, Khalifa bin Zayed Al Nahyan, Président des Émirats arabes unis,

- vu la Constitution ;
- vu la loi fédérale n° 1 de 1972 sur les attributions des ministères et les compétences des ministres, telle que modifiée ;
- vu le décret-loi fédéral n° 4 de 2012 sur la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires ;
- vu le décret fédéral n° 32 de 2012 ratifiant le Protocole d'amendement de la Convention de Vienne relative à la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires de 1997 ;
- vu le décret fédéral n° 33 de 2012 ratifiant le Protocole commun relatif à l'application de la Convention de Vienne et de la Convention de Paris de 1988 ; et
- sur proposition du ministre des Affaires étrangères, avec l'accord du Cabinet et la ratification du Conseil suprême fédéral,

publions le décret fédéral suivant :

Article (1)

La Convention sur la réparation complémentaire des dommages nucléaires (dispositions jointes) a été ratifiée, à l'exception des dispositions du paragraphe 2 de l'article 16 de cette Convention, conformément aux dispositions du paragraphe 3 du même article de cette Convention concernant le renvoi des différends devant un tribunal arbitral ou la Cour internationale de justice, auxquels l'État n'est pas considéré comme lié.

Article (2)

Aux fins des articles 3 et 4 de ce décret, les termes « installation nucléaire », « exploitant » et « autorité » ont le sens énoncé par l'article 1 du décret-loi fédéral n° 4 de 2012, précité.

1. Ce document est une traduction non-officielle de la version originale en langue arabe. En cas de divergence entre la présente version et la version originale, cette dernière prévaut. Le texte officiel en arabe a été publié au dans la Gazette officielle des EAU (Août 2014) n°568, p.201. Une traduction non-officielle du texte en arabe du décret-loi fédéral n° 4 de 2012 sur la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires peut être consulté dans le *Bulletin de droit nucléaire* n° 91 (2013/1), OCDE/AEN, Paris, pp. 149-155.

Article (3)

Si l'installation nucléaire de l'exploitant responsable est située sur le territoire des Émirats arabes unis, les Émirats arabes unis et les autres parties contractantes à la Convention sur la réparation complémentaire des dommages nucléaires bénéficient du droit de recours accordé à l'exploitant, conformément aux dispositions de l'article 11 du décret-loi fédéral n° 4 de 2012 (précité), à concurrence du montant des contributions qu'ils ont payées aux termes du paragraphe 1(b) de l'article 3 de ladite Convention.

Article (4)

L'exploitant est responsable du respect de l'obligation des Émirats arabes unis, en tant que partie contractante, d'allouer des fonds publics conformément au paragraphe 1(b) de l'article 3 de la Convention sur la réparation complémentaire des dommages nucléaires. En présence de plus d'un exploitant, la responsabilité du respect de cette obligation sera partagée entre les différents exploitants conformément aux décisions prises par l'autorité à ce sujet.

L'exploitant ou les exploitants doivent constituer et maintenir la couverture assurantielle ou un autre type de couverture financière requis par l'autorité concernant le respect de l'obligation prévue par le présent article.

Article (5)

Le Ministre des Affaires étrangères est responsable de l'application de ce décret, qui sera publié au Journal officiel.

Signé/
Khalifa bin Zayed Al Nahyan
Président des Émirats arabes unis

Signé/
Le Premier ministre

Signé/
Le ministre des Affaires étrangères

Publié par nous au Palais présidentiel à Abou Dabi :
Date: 15 Rajab 1435 A.H.
Correspond au : 4 mai 2014 A.D

**Ratification par le Conseil suprême fédéral du
Décret fédéral n° 51 de 2014
ratifiant la Convention sur la réparation complémentaire
des dommages nucléaires**

Signé/

Khalifa bin Zayed Al Nahyan

Président des Émirats arabes unis
Gouverneur d'Abou Dabi

Signé/

Mohammed bin Rashid Al Maktoum

Le Premier ministre
Gouverneur de Dubaï

Signé/

Sultan bin Mohammed Al Qasimi

Membre du Conseil suprême
Gouverneur de Charjah

Signé/

Saud Bin Saqr Al Qasimi

Membre du Conseil suprême
Gouverneur de Ras Al Kaïmah

Signé/

Humaid bin Rashid Al Nuaimi

Membre du Conseil suprême
Gouverneur d'Ajman

Signé/

Saud bin Rashid Al Mualla

Membre du Conseil suprême
Gouverneur d'Oumm al Qaiwaïn

Signé/

Hamad bin Mohammed Al Sharqi

Membre du Conseil suprême
Gouverneur de Fujairah

Japon

Loi relative aux dispositions spéciales de suspension de la prescription relative à l'utilisation des procédures de règlement par médiation par le Comité de règlement des différends relatifs à la réparation des dommages nucléaires, pour les dommages nucléaires survenus à la suite du grand séisme de l'Est du Japon

Loi n° 32 du 5 juin 2013

Objectif

Article premier

La présente loi fixe les cas particuliers de suspension de la prescription liés à l'application de la procédure de règlement par médiation par le Comité de règlement des différends relatifs à la réparation des dommages nucléaires (appelée ci-après le « règlement par médiation ») pour les dommages nucléaires associés au grand séisme de l'Est du Japon (différends relatifs à l'indemnisation des dommages nucléaires (« dommages nucléaires » tels que définis dans le paragraphe 2 de l'article 2 de la loi relative à l'indemnisation des dommages nucléaires [Loi n° 147 de 1961]) causés par l'accident de la centrale nucléaire dû au séisme survenu dans l'océan Pacifique au large des côtes du district de Tohoku le 11 mars 2011).

Suspension de la prescription

Article 2

Si le Comité de règlement des différends relatifs à la réparation des dommages nucléaires a interrompu la procédure de règlement par médiation (uniquement dans le cas où l'interruption a été faite pour un motif indiqué par une ordonnance gouvernementale), si un individu ayant déposé une requête de règlement par médiation intente une action en réparation concernant l'objet du règlement par médiation dans le mois suivant la date de réception de la notification de l'interruption, la suspension de la prescription est avérée comme si le dépôt du recours avait été effectué au moment de ladite demande de règlement par médiation.

Dispositions complémentaires

La présente loi entrera en vigueur à compter de sa date de promulgation.

Loi relative aux mesures en vue d'une indemnisation rapide et fiable pour les dommages nucléaires causés par l'accident de la centrale nucléaire survenu à la suite du grand séisme de l'Est du Japon et aux exceptions à la prescription extinctive du droit d'introduire une demande d'indemnisation du dommage nucléaire

Loi n° 97 du 11 décembre 2013

Objectif

Article premier

Les dommages causés par l'accident de la centrale nucléaire dû au séisme survenu dans l'océan Pacifique au large des côtes du district de Tohoku le 11 mars 2011 étaient sans précédents dans leur étendue et leur durée. Dans certains cas, il existe des difficultés liées au droit à demander une indemnisation pour un dommage nucléaire spécifique (dommage relatif à l'accident précité pour lesquels les exploitants nucléaires (« exploitant nucléaire » tel que défini par l'article 2-3 de la loi relative à l'indemnisation des dommages nucléaires), dans la mesure où nombre des personnes qui ont subi un tel dommage nucléaire spécifique (ci-après, les « victimes du dommage nucléaire spécifique ») sont toujours forcées de vivre difficilement en tant qu'évacués et ont des difficultés à rassembler les preuves nécessaires à établir la base du calcul du dommage qu'elles ont subi. Par ailleurs, ces victimes, qui ont subi différents types de dommages nucléaires spécifiques, ont besoin de temps pour demander une indemnisation, en raison de la survenance simultanée de dommages nucléaires spécifiques qui diffèrent dans leur nature et leur portée. À la lumière de ce qui précède, le gouvernement établira les mesures nécessaires à l'établissement d'une structure ouvrant droit aux victimes d'un dommage nucléaire spécifique de recevoir une indemnisation rapide et sûre, ainsi que des dérogations à la prescription extinctive du droit d'introduire une demande d'indemnisation du dommage nucléaire spécifique.

Mesures en vue d'une indemnisation rapide et sûre

Article 2

Afin que les victimes des dommages nucléaires spécifiques puissent bénéficier d'une indemnisation rapide et sûre, le gouvernement mettra en place un système pour la facilitation de l'indemnisation des dommages nucléaires spécifiques par ses services administratifs, et prendra des mesures incluant l'amélioration de l'organisation des personnels du Comité de règlement des différends relatifs à la réparation des dommages nucléaires et des juridictions afin de parvenir promptement au règlement des différends, tout en renforçant les systèmes de consultation et d'information du Fonds pour la facilitation de la réparation des dommages nucléaires.

Dispositions spéciales relatives à la prescription

Article 3

Dans l'application des dispositions de l'article 724 du Code civil (Loi n° 89 de 1896), concernant les réparations relatives aux dégâts nucléaires spécifiques, dans la première clause dudit article, les termes « trois années » sont remplacés par « dix années », et dans la dernière clause dudit article, les termes « au moment de l'acte délictueux » sont remplacés par « au moment où le dommage est survenu ».

Dispositions complémentaires

La présente loi entrera en vigueur à compter de sa date de promulgation.

Quatrième supplément aux lignes directrices provisoires concernant l'évaluation de l'ampleur des dommages nucléaires résultant de l'accident survenu dans les centrales nucléaires de Fukushima Daiichi et Daini de Tokyo Electric Power Company, Incorporated (se rapportant à l'indemnisation des dommages associés à la prolongation des ordres d'évacuation, etc.)

26 décembre 2013

Comité de règlement des différends relatifs à la réparation des dommages nucléaires

Partie 1 Introduction

1. Statut

Dans les « Lignes directrices provisoires concernant l'évaluation de l'ampleur des dommages nucléaires résultant de l'accident survenu dans les centrales nucléaires de Fukushima Daiichi et Daini de Tokyo Electric Power Company, Incorporated (TEPCO) » (ci-après « lignes directrices provisoires »), finalisées et publiées le 5 août 2011, le Comité de règlement des différends relatifs à la réparation des dommages nucléaires (ci-après « le Comité ») a présenté le concept de base adopté à l'égard de l'étendue des dommages dus aux ordres d'évacuation et aux autres instructions données par le gouvernement. En outre, le gouvernement (services d'intervention en cas d'urgence nucléaire) a levé les désignations de zones préparées à l'évacuation en cas d'urgence le 30 septembre 2011, et a établi un nouveau « Concept de base concernant la redéfinition des zones restreintes et des zones soumises aux ordres d'évacuation », en application de l'« étape 2 : achèvement et futures questions à considérer » le 26 décembre de la même année pour redéfinir les zones précédentes soumises aux ordres d'évacuation ; ainsi, le « Deuxième supplément aux lignes directrices provisoires concernant l'évaluation de l'ampleur des dommages nucléaires résultant de l'accident survenu dans les centrales nucléaires de Fukushima Daiichi et Daini de Tokyo Electric Power Company, Incorporated (se rapportant à l'indemnisation des dommages associés à la redéfinition des zones d'évacuation par le gouvernement, etc.) » (« le deuxième supplément ») a été finalisé et publié le 16 mars 2012.

Puis, en août 2013, les zones soumises aux ordres d'évacuation ont été redéfinies dans toutes les municipalités désignées comme de telles zones. Parmi les trois nouvelles zones soumises aux ordres d'évacuation, un accès libre a été autorisé dans la zone 2 (correspondant aux régions où les résidents n'ont pas le droit de demeurer) et la zone 1 (correspondant aux régions où les ordres d'évacuations sont prêts à être abrogés). En outre, les opérations de décontamination et de rétablissement des infrastructures ont été appuyées par des plans de décontamination et des calendriers de rétablissement des infrastructures, afin de parvenir à restaurer, reconstruire et réoccuper ces endroits, tandis que les activités économiques reprenaient en partie. En outre, dans certaines zones où progressent les opérations de décontamination et de rétablissement des infrastructures, des logements spécifiques ont été préparés en prévision du retour des résidents, et la fin des ordres d'évacuation a commencé à être envisagée.

En revanche, dans la zone 3 (correspondant aux régions où le retour des résidents restera sans doute longtemps difficile) le principe d'une future occupation restreinte a été admis, tandis que l'accès est demeuré limité. Il en résulte que des opérations approfondies de décontamination et de rétablissement des infrastructures n'ont pas été mises en œuvre ; actuellement, il n'est pas envisagé de mettre fin aux ordres d'évacuation, mais de les prolonger. Afin de fournir un foyer aux

résidents qui doivent être évacués pendant une longue période, des logements publics d'urgence sont en cours de construction, et des communautés s'organisent hors des agglomérations. Les enquêtes menées auprès des résidents de la zone 3 montrent qu'ils sont nombreux à vouloir habiter leur propre logement dans une autre région jusqu'à ce que leur retour soit possible dans leur région d'origine.

Dans cette situation, les résidents qui doivent être évacués s'efforcent de reconstruire leur vie ; toutefois, ceux qui occupaient un logement ancien reçoivent en vertu du deuxième supplément une indemnisation réduite, dont le montant ne leur permet ni de restaurer ou reconstruire leur logement en cas de retour sur les lieux, ni d'acquérir un nouveau logement dans une autre région en cas d'évacuation prolongée. Il est en outre possible qu'en cas d'évacuation prolongée ils déménagent dans une autre région où le prix de l'immobilier est supérieur à celui de leur région d'origine, si bien qu'ils ne peuvent y acquérir un terrain.

Enfin, dans une situation où des opérations approfondies de décontamination et de rétablissement des infrastructures n'ont pas été mises en œuvre, et où il n'y a pas de perspective de mettre fin aux ordres d'évacuation, les résidents de la zone 3, dans laquelle il est difficile de retourner et qui fera sans doute l'objet d'une évacuation prolongée bien au-delà d'une période de 6 ans après l'accident, doivent indiquer quelles seraient leurs attentes en matière de dommages-intérêts pour préjudice moral au cas où il ne serait pas prévu de mettre fin aux ordres d'évacuation et où l'évacuation serait prolongée.

2. Concept de base

Considérant la situation mentionnée ci-dessus dans les régions soumises aux ordres d'évacuation, le présent quatrième supplément aux lignes directrices provisoires (ci-après « lignes directrices ») concerne le détail des périodes raisonnables d'indemnisation des dépenses liées à l'évacuation et des dommages-intérêts pour préjudice moral après la fin des ordres d'évacuation dans les zones soumises à de tels ordres d'évacuation, et l'étendue de l'indemnisation des dépenses requises pour de nouveaux logements et de l'indemnisation dans le cas d'une évacuation prolongée ; nous y indiquons l'étendue actuellement possible de l'indemnisation, en complément des lignes directrices précédemment formulées, afin de faciliter une indemnisation rapide, juste et appropriée des victimes.

Ce qui n'est pas spécifié par les lignes directrices du Comité comme donnant lieu à indemnisation n'est pas nécessairement exclu de toute indemnisation immédiate ; si, dans une situation donnée, des dommages présentent une relation de causalité suffisante, ils peuvent donner lieu à indemnisation quand bien même ils ne seraient pas mentionnés dans les lignes directrices. Par ailleurs, la méthode de calcul du montant de l'indemnisation figurant dans les lignes directrices n'exclut pas l'emploi d'autres méthodes raisonnables de calcul. TEPCO doit accepter les actions en réparation des victimes et y répondre de manière raisonnable, flexible et loyale, même lorsque les indemnisations demandées ne sont pas explicitement autorisées par les lignes directrices du Comité : ces demandes doivent pouvoir donner lieu à indemnisation, en totalité ou en partie, selon le cas particulier ou le type de dommage, conformément à l'esprit des lignes directrices.

En outre, l'accident survenu dans les centrales nucléaires de Fukushima Daiichi et Daini de Tokyo Electric Power Company (ci-après « l'accident ») a entraîné des dommages extrêmement larges et divers. En supposant même que toutes les victimes reçoivent une indemnisation, il est difficile d'exiger qu'elles reconstruisent leur vie tant que leur environnement de vie, l'industrie, l'emploi, etc., ne sont pas restaurés et reconstruits dans les régions touchées. De ce fait, outre la mise en œuvre d'une indemnisation rapide, juste et appropriée par le biais d'une réponse loyale de TEPCO, il est nécessaire, pour permettre aux victimes de reconstruire leur vie et l'activité économique dans les régions où elles reviennent ou s'installent, que le gouvernement et d'autres institutions mettent en œuvre de façon continue des mesures de restauration, telles que le renforcement des opportunités d'emploi et du soutien à l'embauche, l'aide à la reconstruction ou à la réimplantation des activités économiques, y compris de l'agriculture, de la forêt et de la pêche, les services médicaux et sociaux dans les zones touchées, etc.

Partie 2 Indemnisation des dommages associés aux ordres d'évacuation émis par le gouvernement

1. Dépenses liées à l'évacuation et dommages-intérêts pour préjudice moral

Les dispositions suivantes sont ajoutées aux lignes directrices provisoires et au deuxième supplément (respectivement, points 2 et 6 des « Objets de préjudice » dans la partie 3 des lignes directrices provisoires).

- Lignes directrices

I) En ce qui concerne le montant spécifique de la troisième partie des dommages-intérêts pour préjudice moral, les règles suivantes s'appliquent en fonction de la zone dans laquelle vivait la victime.

- (1) En ce qui concerne la zone 3 (correspondant aux régions où le retour des résidents restera sans doute longtemps difficile), ainsi que la zone 2 (correspondant aux régions où les résidents n'ont pas le droit de demeurer) et la zone 1 (correspondant aux régions où les ordres d'évacuations sont prêts à être abrogés) dans les villes d'Okuma et de Futaba, la somme de 10 millions JPY par personne est ajoutée aux 6 millions JPY par personne assignés à la zone 3 par le deuxième supplément ; la somme totale alors obtenue à la place desdits 6 millions JPY, une fois convertie en versements mensuels (à partir de mars 2014), est déduite (sauf en ce qui concerne la hausse des frais de subsistance dans la limite habituelle) pour arriver à la somme de référence. En particulier, dans le cas où la troisième étape débiterait en juin 2012, le montant obtenu en déduisant le montant futur du montant additionnel est de 7 millions JPY.
- (2) En ce qui concerne les zones non spécifiées en (1), la somme de référence demeure 100 000 JPY par personne et par mois.

II) La période d'indemnisation pour les dépenses liées à l'évacuation (hausse des frais de subsistance, dépenses de logement, etc.) qu'ont exposé les personnes obtenant une indemnisation pour leur logement comme stipulé aux paragraphes 2-I et 2-II ci-dessous, à moins que les circonstances ne soient exceptionnelles, est déterminée à partir du moment où il est devenu possible d'obtenir réparation des préjudices liés au logement et jusqu'à ce que la personne soit relogée dans son propre logement ou dans un logement loué à un emplacement différent. Toutefois, une période raisonnable est fixée pour les personnes qui n'ont pas réoccupé leur propre logement ou un logement loué à un emplacement différent pendant une durée raisonnable.

III) Dans les lignes directrices provisoires, la « période raisonnable » après « l'écoulement d'une période raisonnable à partir de la fin des ordres d'évacuation » ne donnant pas lieu à indemnisation, à moins de circonstances exceptionnelles, est fixée à une période de référence d'un an ; cette durée doit être déterminée de façon flexible en fonction des circonstances particulières.

- Notes

En ce qui concerne I), dans la zone 3 (correspondant aux régions où le retour des résidents restera sans doute longtemps difficile), lorsque les zones d'évacuation ont été redéfinies, le principe d'une future restriction de l'occupation des sols a été admise, tandis que l'accès demeurerait toujours limité ; de plus, il n'est toujours pas prévu de procéder à une décontamination en profondeur et à un rétablissement des infrastructures. Il en résulte qu'il n'est toujours pas prévu de mettre fin aux ordres d'évacuation, et que cette zone fera sans doute l'objet d'une évacuation prolongée bien au-delà d'une période de 6 ans après l'accident. En outre, les villes d'Okuma et de Futaba sont en très grande partie (96 % des résidents) classées en zone 3. Ainsi, c'est en zone 3 que se concentrent la population, les principales infrastructures et les services ; même dans le cas de la zone 2 (correspondant aux régions où les résidents n'ont pas le droit de demeurer) ou de la zone 1 (correspondant aux régions où les ordres d'évacuations sont prêts à être abrogés), les résidents peuvent difficilement revenir tant que les ordres d'évacuation de la zone 3 ne sont pas levés ; nous

reconnaissons donc que les ordres d'évacuation ne semblent pas prêts d'y être levés, tout comme dans la zone 3.

La nature des dommages-intérêts pour préjudice moral des résidents qui vivaient dans ces zones dépend, en théorie, de leur possibilité de finalement revenir chez eux. Nous avons toutefois tiré les conclusions suivantes : (1) Il est difficile de déterminer si un retour est possible ou non après une longue évacuation, et, si un retour est possible, quand il peut être attendu ; (2) Dans la situation actuelle, où l'accès est limité, alors qu'il n'y a ni calendrier prévu pour la décontamination et le rétablissement des infrastructures ni projet de réoccupation, il est estimé raisonnable de reconnaître les victimes comme celles qui ont dû se reloger faute de pouvoir revenir, même si leur retour aurait été possible après une longue période ; (3) Dans la perspective d'une reconstruction rapide de la vie de ces victimes, et considérant qu'il est nécessaire d'assurer une indemnisation indépendamment de l'incertitude de la fin des ordres d'évacuation, une indemnisation doit être accordée pour « préjudice moral et autres préjudices semblables lorsqu'il est impossible pour une personne de revenir, pour une période dont la durée n'est pas déterminable, dans le logement et la région où elle a vécu des années durant, étant de ce fait obligée d'abandonner sa vie à cet endroit », indépendamment de la possibilité ou non de finalement revenir.

2) En ce qui concerne les zones déterminées au paragraphe I) (1), après la formulation des lignes directrices, des décisions ont été prises sur le fondement de la situation actuelle, en mars 2014, lorsque les victimes peuvent demander des indemnisations à TEPCO sur le fondement du paragraphe I) (1). Toutefois, des modifications intervenant dans la situation doivent être prises en compte, par exemple si des zones d'évacuation sont redéfinies, de manière à ce que les calendriers de décontamination et de rétablissement des infrastructures soient établis pour la zone 3 et que des projets de retour deviennent plus clairs. En ce qui concerne les villes de Tomioka et de Namie, qui jouxtent les villes d'Okuma et de Futaba, où les frontières de la zone 3 ont été tracées dans des quartiers présentant une densité de population relativement forte, les secteurs hautement contaminés (où la dose annuelle cumulée est supposée excéder 50 mSv après redéfinition de la zone) jouxtant la zone 3 doivent être traités de manière flexible, sur la base de la redéfinition après la levée des restrictions, de la réduction de la dose consécutive à la décontamination et d'autres circonstances particulières.

3) Le calcul du montant additionnel au paragraphe I) (1) se fonde sur la jurisprudence antérieure, les critères applicables aux indemnisations des décès, etc., et excèdent donc suffisamment le montant total des réparations pour préjudice moral (hormis les hausses de frais de subsistance) dans le cas où les ordres d'évacuation se prolongent plus de 10 ans après l'accident. En outre, le deuxième supplément, dans le cas où le retour est impossible pour une longue période, calcule de manière uniforme une indemnisation pour une période de cinq ans, et la portion de ce montant correspondant à la période écoulée depuis mars 2014 est supposée être comprise dans le « préjudice moral et autres préjudices semblables lorsqu'il est impossible pour une personne de revenir, pour une période dont la durée n'est pas déterminable, dans le logement et la région où elle a vécu des années durant, étant de ce fait obligée d'abandonner sa vie à cet endroit » ; cette portion a donc été déduite du montant supplémentaire. En outre, ledit montant se fonde sur une indemnisation versée de façon uniforme à toute personne éligible au titre du paragraphe I) (1), indépendamment du nombre d'années passées dans les régions touchées et des autres circonstances. Qui plus est, les circonstances particulières peuvent autoriser à demander un montant plus élevé.

4) En ce qui concerne les personnes éligibles en vertu du paragraphe I) (2), le montant total des indemnisations pour préjudice moral augmente en fonction de la période d'indemnisation dans le cas d'ordre d'évacuation prolongés. Toutefois, ledit montant est fondamentalement limité par celui auquel peuvent prétendre les personnes éligibles en vertu du paragraphe I) (1) ; même dans le cas où la probabilité viendrait à s'accroître que le montant total atteigne la limite de référence, l'indemnisation peut être obtenue pour les dommages liés au logement comme stipulé dans le paragraphe 2-1) ci-dessous.

5) En ce qui concerne le paragraphe II), la « période raisonnable » peut, par exemple, dans le cas des personnes éligibles en vertu du paragraphe I) (2), durer jusqu'à 6 ans après l'accident, lorsque les demandeurs sont destinés à emménager dans des logements d'urgence préparés à leur attention.

6) En ce qui concerne le paragraphe III), la limite de référence a été fixée à 1 an, considérant la situation actuelle dans les zones où progressent la décontamination et le rétablissement des infrastructures et où il est envisagé d'abroger les ordres d'évacuation, en tenant compte du fait que (1) la situation d'évacué a été prolongée, et des préparations adéquates sont nécessaires au retour ; (2) il est raisonnable d'ajuster le moment du retour à certains événements, par exemple un nouveau trimestre d'école ; (3) conformément à la résolution prise en décembre 2011 par les services d'intervention en cas d'urgence nucléaire, la levée des ordres d'évacuation doit être discutée avec les préfetures, les communes et les résidents une fois que les infrastructures nécessaires à la vie quotidienne et les services liés à la vie quotidienne ont été essentiellement rétablis, en accordant une attention particulière aux progrès accomplis dans les opérations de décontamination de l'environnement de vie des enfants ; (4) par ces discussions, les résidents peuvent estimer le moment où les ordres d'évacuation seront abrogés, et peuvent donc prévoir leur retour. Toutefois, cette période d'un an est déterminée comme référence provisoire en fonction de la situation dans les régions où la levée des ordres d'évacuation est envisagée. À l'avenir, des décisions souples doivent être adoptées au regard des conditions réelles, par exemple les progrès réalisés dans le processus devant mener à abroger les ordres d'évacuation. En outre, en ce qui concerne « le cas de circonstances exceptionnelles », il est nécessaire d'apporter une réponse flexible suivant les circonstances particulières ; outre les dispositions du deuxième supplément, d'autres questions doivent être traitées pour les résidents dont les logements doivent être réparés avant leur retour, telles que le choix des entrepreneurs, les périodes réellement nécessaires pour les travaux de réparation ou de construction, les conditions d'offre et de demande pour ces travaux et services, etc. En cela, les dépenses liées à l'évacuation doivent être traitées de façon souple, suivant les circonstances particulières.

7) En ce qui concerne le paragraphe III), comme l'indique le second supplément, dans la perspective d'une indemnisation rapide et juste des nombreux évacués, une date limite uniforme devrait être appliquée au calcul du montant des indemnisations pour préjudice moral, en principe, indépendamment du moment de retour d'un évacué, et ce même si un évacué est retourné chez lui dans un délai raisonnable après la levée des ordres d'évacuation.

8) En ce qui concerne le paragraphe III), comme le mentionnent les lignes directrices provisoires et le deuxième supplément, les dates limites pour les préjudices économiques et les préjudices liés à une incapacité de travailler ne doivent pas être basées sur une levée des ordres d'évacuation, l'écoulement d'une durée raisonnable après cette levée, ou un retour dans les zones soumises aux ordres d'évacuation, mais plutôt, en principe, associées à la date à laquelle une victime a pu reprendre son activité économique précédente ou une activité équivalente. Si les préjudices demeurent ou surviennent en raison du retour après la levée de l'ordre d'évacuation, ces préjudices doivent également pouvoir être indemnisés.

2. Indemnisation pour dommages associés au logement

▪ Lignes directrices

I) Les personnes susceptibles d'être indemnisées en application du paragraphe I) (1) ci-avant et qui étaient propriétaires de leur logement, peuvent demander indemnisation des dépenses suivantes liées au logement ou à la prolongation de l'évacuation (ci-après « logement, etc. »).

- (1) La différence entre les dépenses effectivement encourues pour l'achat d'un logement (ce qui concerne uniquement l'espace d'habitation d'un bâtiment, sauf en ce qui concerne les dépenses stipulées au paragraphe (3) ; de même ci-après) et la valeur du logement possédé et occupé avant l'accident, déterminée lors de l'accident (nommée « valeur de la propriété » dans la partie 2-4 du deuxième supplément ; de même ci-après), à condition qu'elle ne dépasse pas 75 % de la différence entre la valeur pré-accident et la valeur d'origine (lors de la construction).

- (2) La différence entre les dépenses réelles encourues pour acheter un terrain résidentiel (espace habitable uniquement ; sauf pour les dépenses stipulées dans le paragraphe (3) ; de même ci-après) et la valeur pré-accident du terrain résidentiel possédé et occupé lors de l'accident (nommée « valeur de la propriété » dans la partie 2-4 du deuxième supplément ; de même ci-après). Toutefois, si la superficie du terrain résidentiel possédé lors de l'accident excède 400 m², la valeur pré-accident du terrain résidentiel est réduite à une valeur correspondant à 400 m². Si la superficie du terrain résidentiel nouvellement acquis excède la superficie moyenne des terrains résidentiels dans les régions urbaines de la préfecture de Fukushima, c'est cette superficie moyenne qui est prise en compte comme terrain résidentiel nouvellement acquis (toutefois, si la superficie du terrain résidentiel possédé lors de l'accident est inférieure à la superficie moyenne, le calcul prend en compte la superficie réelle du terrain résidentiel). Dans le cas où le terrain résidentiel nouvellement acquis est onéreux, la superficie moyenne des terrains résidentiels dans les régions urbaines de la préfecture de Fukushima (ou la superficie réelle du terrain résidentiel possédé lors de la survenue de l'accident, si elle est inférieure à la superficie moyenne) est multipliée par le prix moyen du terrain résidentiel des régions urbaines de la préfecture de Fukushima.
- (3) Les frais d'enregistrement auprès de l'administration, la taxe de consommation et les autres frais associés aux paragraphes (1) et (2) ci-dessus.

II) Les personnes non susceptibles d'être indemnisées en application du paragraphe I) (1) ci-avant, qui possédaient auparavant des logements dans les zones soumises à des ordres d'évacuation et dont le relogement, etc. est reconnu comme raisonnable, peuvent demander réparation pour les frais associés aux paragraphes I) (1) et I) (3) ainsi que pour 75 % du montant défini au paragraphe I) (2) au titre de frais de relogement, etc.

III) Les personnes qui possédaient auparavant un logement, autre que stipulées aux paragraphes I) ou II), peuvent demander réparation au titre des frais suivants encourus afin de réoccuper leur résidence après la levée des ordres d'évacuation.

- (1) La différence entre les dépenses effectivement encourues pour les réparations ou la reconstruction nécessaires et raisonnables (ci-après « les réparations, etc. ») d'un logement occupé avant l'accident (sauf en ce qui concerne les frais stipulés au paragraphe (3)) et la valeur du logement avant l'accident, à condition qu'elle ne dépasse pas 75 % de la différence entre la valeur pré-accident et la valeur d'origine (lors de la construction).
- (2) Les dépenses encourues pour la démolition du logement précédent, si elle est requise pour une reconstruction nécessaire et raisonnable.
- (3) Les frais d'enregistrement auprès de l'administration, la taxe de consommation et les autres frais associés aux paragraphes (1) et (2) ci-dessus.

IV) Les personnes qui louaient autrefois un logement dans les zones soumises aux ordres d'évacuation peuvent demander réparation pour les dépenses suivantes encourues pour le logement, etc. ou le retour.

- (1) Une somme forfaitaire (caution, etc.) requise pour emménager dans un logement nouvellement loué.
- (2) Une somme correspondant à 8 ans de la différence entre le loyer du nouveau logement et celui de l'ancien logement.

V) Dans le cas où est objectivement reconnue une haute probabilité de survenue des dépenses donnant lieu à indemnisation définies aux paragraphes I) à IV) ci-dessus, une indemnisation anticipée peut être demandée sur la base d'une estimation.

▪ Notes

1) En ce qui concerne le paragraphe I), pour les personnes résidant dans les zones ouvrant droit à indemnisation du préjudice moral sous I) (1) ci-dessus lors de l'accident, le relogement, etc. est reconnu comme étant nécessaire lorsqu'il n'est pas prévu d'abroger les ordres d'évacuation.

2) En ce qui concerne le paragraphe II), les situations de « relogement, etc. reconnu comme raisonnable » incluent, par exemple, les cas où il est reconnu comme raisonnable d'entamer une nouvelle vie avant la fin des ordres d'évacuation car il n'y a pas de perspective de reprise des activités économiques ou des embauches en cas de retour ; les cas où un retour aurait un impact négatif sur un traitement ou des soins médicaux dont bénéficie une personne ou sa famille en raison d'une interruption d'un traitement ou de soins médicaux actuellement appliqués ; et les cas où une modification de l'environnement de vie sur le site d'évacuation aurait un impact négatif sur l'état physique et mental des enfants, entre autres.

3) En ce qui concerne les paragraphes I) (1), II) et III) (1), considérant que la valeur pré-accident des logements anciens est inévitablement sous-évaluée en raison de la dépréciation, une indemnisation supérieure au montant dans le cas de l'acquisition de terrain public (environ 50 % de la valeur au moment de la construction est indemnisée même pour les constructions en bois de 48 ans) est appropriée.

4) En ce qui concerne les paragraphes I) (2) et II), les zones dans lesquelles les évacués vivent actuellement ou souhaitent se réinstaller sont souvent des régions urbaines de la préfecture de Fukushima, où les terrains sont plus chers que dans la région où ils résidaient avant l'accident ; nous avons donc considéré que les dépenses encourues pour acquérir un terrain dans la nouvelle région de résidence seraient généralement supérieures à la valeur pré-accident du terrain résidentiel précédemment possédé. Considérant la superficie moyenne des terrains résidentiels dans la préfecture de Fukushima, la superficie de référence pour le terrain résidentiel précédemment possédé a été fixée à 400 m². En outre, « la superficie moyenne des terrains résidentiels dans les régions urbaines de la préfecture de Fukushima » et « le prix moyen du terrain résidentiel dans les régions urbaines de la préfecture de Fukushima » ont été temporairement fixés à 250 m² et à 38 000 JPY/m², respectivement, suivant les conclusions d'une étude effectuée par une agence spécialisée dans l'immobilier des villes de Fukushima, Aizu Wakamatsu, Koriyama, Iwaki, Nihonmatsu et Minamisoma.

5) En ce qui concerne le paragraphe II), les zones concernées sont la zone 2 (correspondant aux régions où les résidents n'ont pas le droit de demeurer) et la zone 1 (correspondant aux régions où les ordres d'évacuations sont prêts à être abrogés), et nous avons supposé que la valeur des terrains était susceptible de revenir à son niveau ordinaire une fois les ordres d'évacuation abrogés.

6) En ce qui concerne le paragraphe III), l'évaluation objective de la nécessité de la construction doit être effectuée de façon flexible, en tenant compte des conditions particulières causées par le manque d'entretien, telles que les fuites dues à la pluie, l'intrusion d'animaux, la formation de moisissures, etc., ainsi que de l'intention des évacués en matière de reconstruction. Dans ce cadre, des critères objectifs doivent être appliqués ; par exemple, la reconstruction d'un bâtiment en bois doit être reconnue comme nécessaire lorsque la moitié du plancher ou des pièces est détériorée par des fuites dues à la pluie, l'intrusion d'animaux, la formation de moisissures, etc.

7) En ce qui concerne le paragraphe IV), les régions dans lesquelles les évacués vivent actuellement ou souhaitent se réinstaller sont souvent des régions urbaines de la préfecture de Fukushima, où les terrains sont plus chers que dans leur précédente région de résidence ; nous avons donc considéré que les dépenses encourues pour louer un logement dans la nouvelle région de résidence seraient généralement supérieures au loyer payé avant l'accident ; une indemnisation supérieure au montant correspondant à l'acquisition de terrain public est donc appropriée. Pour les personnes ayant droit à indemnisation en vertu du paragraphe 1-I) (1) ci-dessus, et pour celles ayant droit à indemnisation en vertu du paragraphe 1-I) (2) ci-dessus et pour lesquelles un relogement, etc. est reconnu comme raisonnable, le « loyer du nouveau logement » sur lequel se fonde le calcul de la différence donnant lieu à indemnisation est fixé à la valeur moyenne du loyer dans les régions urbaines de la préfecture de Fukushima dans la situation où le loyer du nouveau

logement excède le loyer moyen ajusté à la superficie du logement loué lors de la survenue de l'accident ; pour les personnes qui ne peuvent réemménager, à leur retour, dans le logement qu'ils louaient auparavant, le loyer du nouveau logement est fixé au loyer moyen aux alentours des zones touchées dans le cas où le nouveau loyer du logement excède le loyer moyen ajusté à la superficie du logement loué lors de l'accident.

8) En ce qui concerne le paragraphe V), les dommages associés au logement n'ouvrent en principe pas droit à indemnisation, à moins que des dépenses réelles soient encourues. Toutefois, dans l'objectif d'une reconstruction rapide de la vie des personnes évacuées, TEPCO devrait répondre de manière flexible et raisonnable ; par exemple, pour les personnes pouvant prétendre à indemnisation en vertu des paragraphes I) ou II), lorsque la probabilité d'un relogement, etc. est objectivement reconnue comme élevée, ou lorsqu'une personne emménage dans un logement loué plutôt que d'acquérir un logement, et pour les personnes pouvant prétendre à indemnisation en vertu du paragraphe III) lorsque la probabilité de réparation, etc. du logement précédent est reconnue objectivement comme élevée, ou lorsque la situation d'évacuation est prolongée, TEPCO doit fournir une indemnisation anticipée sur la base d'une estimation prenant comme référence le prix moyen des terrains et les coûts estimés de construction dans la nouvelle zone de résidence, même si des dépenses n'ont pas encore été exposées pour l'acquisition du logement ou les réparations.

9) Dans le cas où les personnes ayant droit à indemnisation en application des paragraphes I) et II) retournent dans leurs zones précédentes de résidence après avoir été relogées, les dépenses requises pour la réparation ou la reconstruction des logements qu'elles occupaient avant l'accident doivent être fixées au regard de la valeur des logements et des terrains résidentiels dans la nouvelle région de résidence, à moins que les circonstances ne soient exceptionnelles.

10) Lorsqu'une victime choisit une nouvelle région de résidence, les conditions économiques et d'emploi constituent des facteurs importants ; il est attendu des victimes qu'elles reprennent une activité économique ou un emploi dans leur nouvelle région de résidence, ou, même si un relogement, etc. n'est pas nécessaire, qu'elles s'efforcent de reprendre une activité économique ou un emploi sur le site d'évacuation. Même les personnes n'ayant pas de projets clairs quant à leur vie future, qui n'ont pas encore repris d'activité économique ou d'emploi, devront s'efforcer de reprendre une activité économique ou un emploi dans leur nouvelle région de résidence ou sur le site d'évacuation.

En ce qui concerne les activités agricoles ou les autres activités économiques dans la nouvelle région de résidence ou sur le site d'évacuation, les coûts de l'élimination des biens et actifs d'exploitation, les frais de réinstallation de l'activité, les dépenses liées à la réinstallation et gestion des actifs d'exploitation, etc., doivent être reconnus comme ouvrant droit à indemnisation dans la limite du raisonnable et du nécessaire, et les dépenses supplémentaires liées à l'interruption de l'activité économique, en tant que dépenses supplémentaires encourues pour éviter une interruption de l'activité économique ou dues à une modification de l'activité économique, en plus de l'indemnisation existante pour les biens et manques à gagner. Considérant la diversité des activités économiques et les autres facteurs, il est difficile d'établir des critères uniformes ; ainsi, dans la perspective de la reprise des activités agricoles et autres activités économiques et de la reconstruction de la vie des victimes dans leur nouvelle région de résidence ou sur le site d'évacuation, lorsque des fermes ou des entreprises sont réinstallées dans de nouveaux sites, TEPCO doit apporter une réponse flexible et raisonnable, selon la nature des dommages, à l'égard de l'indemnisation des dépenses supplémentaires nécessaires à cette réinstallation.

Résumé du quatrième supplément aux lignes directrices provisoires (se rapportant à l'indemnisation des dommages associés à la prolongation des ordres d'évacuation)

26 décembre 2013

Comité de règlement des différends relatifs à la réparation des dommages nucléaires

En ce qui concerne les zones d'évacuation, le Comité définit les dommages devant ouvrir droit à indemnisation, en plus de ceux que définissent les lignes directrices provisoires et le deuxième supplément aux lignes directrices provisoires, comme suit.

1. Indemnisations pour préjudice moral

Indemnisations pour préjudice moral et autres préjudices semblables lorsqu'il est impossible pour une personne de revenir, pour une période dont la durée n'est pas déterminable, dans le logement et la région où elle a vécu des années durant, étant de ce fait obligée d'abandonner sa vie à cet endroit.

Zone cible :

Zone 3 (correspondant aux régions où le retour des résidents restera sans doute longtemps difficile ; par exemple, où il n'y a pas encore de plans de décontamination ou de rétablissement des infrastructures). Dans le cas des villes d'Okuma et Futaba, dont les services principaux sont classés en zone 3, la ville entière est considérée comme zone cible.

Indemnisation :

10 millions JPY par personne (somme forfaitaire, hausse des frais de subsistance non incluse). Indemnisation supplémentaire de 7 millions JPY pour les personnes pour lesquelles, en juin 2012, un retour n'est pas envisagé.

- Pour les personnes non éligibles (zone 2 [correspondant aux régions où les résidents n'ont pas le droit de demeurer] et zone 1 [correspondant aux régions où les ordres d'évacuation sont prêts à être abrogés]), une indemnisation mensuelle de 100 000 JPY par personne se poursuit même après le délai de 6 ans après l'accident.

2. Indemnisation pour dommages associés au logement

Afin d'acquérir un nouveau logement dans le cas d'un relogement, ou d'effectuer des réparations importantes ou de reconstruire le logement d'origine en cas de retour dans celui-ci, les dépenses nécessaires et raisonnables supérieures au prix de la propriété avant l'accident (indemnisé par TEPCO) sont indemnisées.

(1) Personnes ayant droit à indemnisation en vertu de la section I ci-dessus

Bâtiment d'habitation :

Indemnisation pour un montant allant jusqu'à 75 % de la différence entre le prix d'origine du logement neuf et le prix du logement avant l'accident (combiné à l'indemnisation des biens, le montant peut se situer entre 80 et 100 % du prix d'origine du logement neuf).

Terrain résidentiel :

Indemnisation de la différence entre le prix du terrain nouvellement acquis et le prix du terrain précédent^{*}.

(2) Personnes pour lesquelles un relogement est reconnu comme raisonnable (zone 2 [correspondant aux régions où les résidents n'ont pas le droit de demeurer] et zone 1 [correspondant aux régions où les ordres d'évacuation sont prêts à être abrogés])

Bâtiment d'habitation :

Indemnisation pour un montant allant jusqu'à 75 % de la différence entre le prix d'origine du logement neuf et le prix du logement avant l'accident (combiné à l'indemnisation des biens, le montant peut se situer entre 80 et 100 % du prix d'origine du logement neuf.)

Terrain résidentiel :

Indemnisation de 75 % de (1) (en prenant en compte le prix d'origine du terrain).

- L'indemnisation des dépenses liées à l'évacuation prend fin lors de l'emménagement dans un nouveau logement après versement d'une indemnisation en vertu des paragraphes (1) ou (2).

(3) Personnes revenant dans leur logement

Bâtiment d'habitation :

Indemnisation des dépenses réelles de réparation ou de reconstruction (dans le cas d'une reconstruction, les dépenses encourues pour la démolition du logement d'origine sont également indemnisées), limitées à 75 % de la différence entre le prix d'origine du logement neuf et le prix du logement avant l'accident (combiné à l'indemnisation des biens, le montant peut se situer entre 80 et 100 % du prix d'origine du logement neuf.)

- Si une personne qui louait auparavant un logement doit se réinstaller dans un autre logement de location, une somme correspondant à 8 ans de la différence entre le loyer du nouveau logement et celui de l'ancien logement^{**} est indemnisé, en plus d'une somme forfaitaire (caution, etc.).

3. « Période raisonnable » après abrogation des ordres d'évacuation

Une période d'un an est prise en compte comme « période raisonnable » établie pour le calcul de l'indemnisation du préjudice moral et des dépenses liées à l'évacuation (sauf circonstances spéciales liées, par exemple, à la nécessité de certains traitements et soins médicaux, ou à des conditions liées à l'école des enfants).

* Critères : Superficie moyenne des terrains résidentiels dans la préfecture de Fukushima – 400 m², superficie moyenne des terrains résidentiels dans la préfecture de Fukushima (villes de Fukushima, Aizu Wakamatsu, Koriyama, Iwaki, Nihonmatsu et Minamisoma) – 250 m², prix unitaire – 38 000 JPY/m².

** L'indemnisation est limitée au loyer moyen correspondant à la superficie du précédent logement.

Agence de l'OCDE pour l'énergie nucléaire

Projet de décision et recommandation du Comité de direction portant sur l'application de la Convention de Paris aux installations nucléaires en cours de déclassement

LE COMITÉ DE DIRECTION,

VU la Convention sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire en date du 29 juillet 1960, telle qu'amendée par le Protocole additionnel du 28 janvier 1964, par le Protocole du 16 novembre 1982 et par le Protocole du 12 février 2004 (ci-après « la Convention de Paris ») et notamment l'article 1(b) de ladite Convention ;

CONSIDÉRANT qu'aux termes de cet article le Comité de Direction pourra décider qu'une catégorie d'installations nucléaires, de combustibles nucléaires ou de substances nucléaires sera, en raison des risques réduits qu'elle comporte, exclue du champ d'application de la présente Convention ;

VU les articles 8(b) et 10(b) des Statuts de l'Agence de l'OCDE pour l'énergie nucléaire ;

CONSIDÉRANT que les installations nucléaires en cours de déclassement sont couvertes par les dispositions de la Convention de Paris ;

CONSIDÉRANT que les Parties Contractantes devraient être autorisées à mettre fin à l'application de la Convention de Paris lorsque le déclassement d'une installation nucléaire a atteint un stade auquel celle-ci ne présente plus qu'un risque réduit ;

CONSIDÉRANT que les critères techniques d'exclusion prévus dans sa Décision et Recommandation du 20 avril 1990 relative à l'application de la Convention de Paris aux installations nucléaires en cours de déclassement [NE/M(90)1], fondés sur l'édition de 1985 – complétée par le supplément de 1988 – du Règlement de transport des matières radioactives de l'Agence Internationale de l'Énergie Atomique, ne sont plus adaptés ;

AYANT PRIS NOTE de la note explicative ci-jointe ;

DÉCIDE que toute Partie Contractante pourra mettre fin à l'application de la Convention de Paris à une installation nucléaire en cours de déclassement, à condition que les dispositions inscrites dans l'Annexe à la présente Décision et Recommandation, ainsi que toutes autres conditions supplémentaires que cette Partie Contractante pourrait juger approprié d'imposer, soient satisfaites ;

DÉCIDE que la Décision et Recommandation du 20 avril 1990 relative à l'application de la Convention de Paris aux installations nucléaires en cours de déclassement [NE/M(90)1] est abrogée par la présente ;

RECOMMANDE que les Parties Contractantes qui font usage de cette faculté le notifient aux autres Parties Contractantes ainsi qu'au Secrétariat de l'Agence de l'OCDE pour l'énergie nucléaire ; et

RECOMMANDE que le Secrétariat de l'Agence de l'OCDE pour l'énergie nucléaire procède, lorsque nécessaire, régulièrement à une analyse de l'expérience acquise par les Parties Contractantes qui font usage de cette faculté, puis d'en rendre compte à toutes les Parties Contractantes.

ANNEXE

À LA DÉCISION ET RECOMMANDATION DU COMITÉ DE DIRECTION PORTANT SUR L'APPLICATION DE LA CONVENTION DE PARIS AUX INSTALLATIONS NUCLÉAIRES EN COURS DE DÉCLASSEMENT

Définitions

1. Pour les besoins de cette décision et recommandation, « déclassé » signifie toutes les étapes conduisant à la libération d'une installation de tout contrôle réglementaire. Ces étapes recouvrent les processus de décontamination et le démantèlement.

Dispositions générales

2. Pour pouvoir exclure une installation nucléaire du champ d'application de la Convention de Paris :

- a) Les opérations dans l'installation en cours de déclassé doivent avoir cessé définitivement, et tout combustible nucléaire, matière radioactive en traitement, déchet radioactif (produit pendant l'exploitation ou entreposé) et inventaire de radionucléides doivent avoir été évacués ou désintégrés (par décroissance radioactive), de sorte que les critères et conditions d'exclusion spécifiés au paragraphe 3 ci-dessous soient remplis.
- b) L'installation doit rester sous le contrôle de l'autorité nationale compétente et soumise à sa réglementation.
- c) Des dispositions jugées appropriées par l'autorité nationale compétente doivent avoir été prises pour confiner et contrôler la radioactivité résiduelle.

Critères d'exclusion

3. Pour être exclue du champ d'application de la Convention de Paris, toute installation nucléaire en cours de déclassé doit i) respecter les critères radiologiques d'exclusion décrits au paragraphe a) ci-dessous et fondés sur l'évaluation d'un accident générique ; ensuite, si ces critères sont remplis, ii) présenter, à la demande de l'autorité nationale compétente, une évaluation de sûreté exhaustive de l'installation en question pour examen et évaluation afin de vérifier que les critères décrits au paragraphe b) ci-dessous sont satisfaits.

a) Critères d'activité

Il sera décidé si une installation nucléaire peut être exclue du champ d'application de la Convention de Paris sur la base des critères génériques énumérés ci-dessous pour déterminer l'activité résiduelle autorisée dans une installation en cours de déclassé. Les critères d'activité par radionucléide reposent sur une évaluation d'accident générique intentionnellement prudente afin que l'exposition hors site d'une personne représentative ne dépasse pas 10 mSv/an. Les limites d'activité génériques des installations nucléaires en cours de déclassé sont présentées dans le tableau qui suit :

Critères d'exclusion d'une installation fondés sur l'activité de chaque isotope

Isotope	Activité fixée (Bq)	Toute autre forme d'activité (Bq)
Pu ²³⁹	1 E+13	1 E+12
Pu ²⁴¹	1 E+15	1 E+14
U ²³⁸	1 E+14	1 E+13
Cs ¹³⁷	1 E+13	1 E+12
Ni ⁶³	1 E+16	1 E+15
Co ⁶⁰	1 E+14	1 E+13
Fe ⁵⁵	1 E+16	1 E+15
Eu ¹⁵²	1 E+14	1 E+13
Eu ¹⁵⁴	1 E+14	1 E+13
C ¹³⁶	1 E+12 ¹	
Sr ⁹⁰	1 E+14	1 E+13
Ag ^{108m}	1 E+13	1 E+12

Mélanges d'isotopes :

Dans une installation nucléaire contenant plusieurs (n) isotopes de la liste ci-dessus sous forme d'activité fixée (f) ou de toute autre forme d'activité (of), il conviendra de s'assurer que les activités des différents isotopes présents dans l'installation (A_i) respectent collectivement le critère ci-dessous :

$$\sum_{i=1 \text{ to } n} \left(\frac{A_{i \text{ of}}}{A_{i \text{ of lim}}} + \frac{A_{i \text{ f}}}{A_{i \text{ f lim}}} \right) \leq 1$$

où A_{i of lim} est l'activité limite de l'isotope i présent sous toute autre forme d'activité que l'activité fixée, et

où A_{i f lim} est l'activité limite de l'isotope i présent sous forme d'activité fixée.

b) Critères de dose

Si l'installation remplit les critères génériques d'activité précisés en (a) ci-dessus, il est alors possible de procéder à une évaluation exhaustive des scénarios potentiels d'accident spécifiques à l'installation en question.

1. Le Cl36 est supposé exister, dans une installation nucléaire en cours de déclassé, sous une forme qui peut être facilement rejetée. On suppose également qu'il serait entièrement rejeté dans des circonstances accidentelles, telles qu'un incendie.

Pourront être exclues du champ d'application de la Convention de Paris, les installations nucléaires en cours de déclassement pour lesquelles l'évaluation de sûreté exhaustive de l'installation suggère qu'une exposition radiologique hors site, en termes de dose efficace annuelle que recevrait une personne représentative dans toutes les conditions d'exploitation raisonnablement envisageables, y compris des accidents et des atteintes à la sécurité, à supposer qu'aucune action protectrice ne soit prise, n'aurait pas pour effet de faire subir à une personne représentative supposée être un membre du public une dose efficace annuelle supérieure à 1 mSv.

Autres considérations concernant l'exclusion

4. Il est admis que la seule dose de rayonnement peut ne pas constituer à elle seule un critère suffisant pour décider d'exclure une installation nucléaire. C'est pourquoi, les Parties Contractantes devraient examiner si d'autres aspects relatifs à l'ampleur et à la gravité des dommages nucléaires potentiels doivent faire l'objet d'un examen par l'autorité nationale compétente dans le processus d'évaluation et de décision.

Autres aspects de la réglementation et de l'évaluation de sûreté

5. Les Parties Contractantes à la Convention de Paris (les « Parties Contractantes ») s'assureront que les décisions relatives à l'exclusion de l'application de la Convention de Paris sont prises dans le cadre réglementaire national qui leur est propre.

6. Les Parties Contractantes exigeront qu'il soit procédé à une évaluation de sûreté appropriée, autrement dit que l'autorité nationale compétente procède à un examen/évaluation et donne au préalable son approbation, cela afin de s'assurer que les critères et conditions d'exclusion sont bien satisfaits dans la pratique. L'évaluation de sûreté s'effectuera en fonction des principes, exigences et consignes pertinents et énoncés dans les instruments juridiques internationaux (par exemple les conventions), les normes de sûreté de l'AIEA et des documents analogues. Le cadre de l'évaluation de sûreté exige de décrire et de spécifier, entre autres : les scénarios à retenir qui seraient susceptibles de provoquer un rejet de radionucléides dans des conditions accidentelles ; les conditions environnementales à prendre en compte ; le transfert des radionucléides éventuellement rejetés dans l'environnement ; les voies d'exposition à évaluer ; la dosimétrie à appliquer pour l'évaluation des doses de rayonnement ; ainsi que les hypothèses à faire concernant la situation géographique et les habitudes de la personne représentative. Les résultats de l'analyse seront comparés aux critères d'exclusion proposés.

NOTE EXPLICATIVE

DE LA DÉCISION ET RECOMMANDATION DU COMITÉ DE DIRECTION PORTANT SUR L'APPLICATION DE LA CONVENTION DE PARIS AUX INSTALLATIONS NUCLÉAIRES EN COURS DE DÉCLASSEMENT

Réflexion et mise au point des critères d'exclusion

Pour élaborer ces critères, le Groupe d'experts sur l'exclusion des installations nucléaires en cours de déclassement du champ d'application de la Convention de Paris (EGPC) est parti de la proposition, fondée sur la dose, qu'avait faite le Comité de protection radiologique et de santé publique (CRPPH) lors de sa session du 17 au 19 mai 2011, ainsi que des critères suggérés par la délégation française lors de cette même session et qui étaient fondés sur l'activité dans l'installation [NEA/CRPPH(2011)4]. En plus de ces aspects radiologiques, que nous développerons ci-après, d'autres questions ont été examinées, et un accord a été trouvé sur les points fondamentaux qui suivent :

- **Contrôle réglementaire** : Le groupe d'experts s'accorde à dire que, quelle que soit la décision d'exclure ou non une installation en cours de déclassement du champ d'application de la Convention de Paris, la réglementation nationale en matière de radioprotection doit continuer de s'appliquer à ladite installation tant que les autorités nationales compétentes ne l'ont pas affranchie de ces obligations réglementaires. De ce fait, au moment de décider d'exclure ou non une installation du champ d'application de la Convention de Paris, il faudra considérer que le détenteur de la licence concernant l'installation (« l'exploitant ») est tenu de respecter les exigences découlant de toute la réglementation nationale pertinente, et notamment l'obligation d'obtenir dans son pays une autorisation préalable pour toute exclusion.
- **Personnel** : Les exigences réglementaires nationales relatives à l'exposition professionnelle, aux assurances maladie et à l'indemnisation des maladies professionnelles s'appliquent au personnel travaillant dans l'installation. Partant sur cette base, le groupe d'experts a estimé qu'il n'était pas nécessaire d'intégrer l'exposition professionnelle aux critères employés pour exclure les installations nucléaires du champ d'application de la Convention de Paris.
- **Responsabilité de l'évaluation de sûreté** : Le groupe d'experts est convenu que toute demande d'exclusion d'une installation nucléaire en cours de déclassement du champ d'application de la Convention de Paris doit émaner de l'exploitant de l'installation, tel que défini dans ladite Convention. Par conséquent, il appartient à l'exploitant de procéder à l'évaluation de sûreté de l'installation nucléaire en question et d'en présenter les résultats à l'autorité nationale compétente afin qu'elle les vérifie et les confronte aux critères définis.
- **Critères radiologiques** : Le groupe d'experts a estimé que l'élaboration de critères d'exclusion doit assurer une protection acceptable de toute personne représentative qui pourrait être exposée à cause d'une installation nucléaire en cours de déclassement dont on envisage l'exclusion du champ d'application de la Convention de Paris. À cette fin, le détriment potentiel que l'installation nucléaire pourrait provoquer serait caractérisé, entre autres, en termes d'exposition aux rayonnements, en prenant la personne représentative hypothétique la plus exposée dans toutes les conditions de fonctionnement raisonnablement envisageables, y compris les accidents et les atteintes à la sécurité nucléaire.

Dans la Décision du Comité de direction du 20 avril 1990 [NE/M(90)1], les critères d'exclusion d'une installation nucléaire en cours de déclassement approuvés par le Comité de direction sont exprimés en activité résiduelle totale dans l'installation nucléaire, sachant que l'activité dont il est question dans les critères est celle qui reste une fois que tout le combustible nucléaire et/ou les matières radioactives en traitement ainsi que les déchets radioactifs produits lors de l'exploitation ont été évacués. Pour l'évaluation faite en 1990, un scénario générique a été mis au point, et deux inventaires de radionucléides de sources crédibles ont été utilisés : une centrale nucléaire et une importante usine de retraitement du combustible usé. Les calculs effectués avec ces sources en supposant un scénario d'accident grave, considéré à l'époque comme prudent, laisse supposer que des expositions des membres du groupe critique ne dépasseraient pas 50 mSv environ. Cette exposition a été jugée acceptable en 1990, étant donné que les Recommandations de la Commission internationale de protection radiologique (CIPR – Publications 60 et 63) donnaient alors à penser que seules des doses de l'ordre de 50 mSv et plus justifiaient l'adoption de contre-mesures post-accidentelles comme l'évacuation ou le confinement, car, en deçà, le détriment provoqué par ces actions protectrices serait supérieur aux avantages apportés. Les niveaux d'intervention, fondés sur la justification et l'optimisation, ont alors été fixés en deçà des niveaux auxquels il serait généralement jugé injustifié d'intervenir, et un bon nombre d'entre eux avoisinaient 50 mSv. Compte tenu de ces considérations, un groupe d'experts mis en place par le CRPPH en 1990 a établi des limites de l'activité fixée et de toutes autres formes d'activité dans une installation nucléaire classée en fonction de la radiotoxicité du nucléide en question en utilisant, pour des raisons pratiques, les valeurs de A_2 tirées du *Règlement de transport des matières radioactives de l'AIEA* (version de 1985 avec le Supplément de 1988), jugeant qu'il s'agissait d'un bon indicateur du danger radiologique.

En ce qui concerne la gestion des situations d'exposition, les recommandations actuelles de la CIPR (Publications 103, 109 et 111) suivent une démarche très différente puisque le recours à des critères génériques de dose fixes en deçà desquels la situation est acceptable et il n'est pas justifié d'adopter des mesures de protection, ne fait plus désormais partie des bonnes pratiques de protection radiologique. Au contraire, la protection doit être optimisée dans chaque situation, le niveau optimal de protection devant prendre en compte les conditions existantes. Dans ce cadre assez général, la CIPR a défini deux types de repères : a) des Limites de Dose (1 mSv/an pour l'exposition du public et 100 mSv/5 ans pour ce qui concerne la radioexposition professionnelle) qu'elle recommande d'adopter dans la réglementation pour les situations d'exposition planifiée et dont le dépassement constituerait une infraction ; b) des Contraintes de Dose et des Niveaux de Référence recommandés pour différents types de situations d'exposition qui ne devront pas être dépassés et qui pourront servir à planifier et choisir des options de protection dans les conditions existantes. Aucune valeur spécifique n'est indiquée pour les Contraintes de Dose et les Niveaux de Référence, mais, en fonction de la situation d'exposition envisagée, des fourchettes de valeurs (< 1 mSv/an ; entre 1 mSv/an et 20 mSv/an ; et entre 20 mSv/an et 100 mSv/an) sont recommandées.

Au cours des discussions qui ont abouti à l'accord sur les critères radiologiques à employer pour juger de la possibilité d'exclure une installation nucléaire en cours de déclassement du champ d'application de la Convention de Paris, l'EGPC a également jugé nécessaire de ne pas se limiter au contrôle réglementaire et à l'évaluation de l'exposition évoqués ci-dessus, et de tenir compte également des recommandations actuelles de la CIPR (Publications 103, 109 et 111).

Dans cet esprit, l'EGPC est donc convenu que les critères radiologiques à appliquer pour décider ou non d'exclure une installation nucléaire du champ d'application de la Convention de Paris doivent découler d'un processus en deux étapes qui permette, premièrement, de garantir un certain niveau de cohérence et d'uniformité dans la mise en œuvre de l'exclusion proposée grâce à la définition d'une série de limites d'activité que toutes les Parties Contractantes seraient tenues d'employer et, deuxièmement, d'être raisonnablement sûr que les risques que comportent les activités de démantèlement d'une installation donnée sont suffisamment faibles pour qu'il ne soit

plus nécessaire d'appliquer le régime de responsabilité civile de la Convention de Paris. Les critères d'activité totale de l'installation reposent sur l'évaluation d'un accident générique provoquant une exposition hors site¹ d'une personne représentative qui ne dépasse pas 10 mSv/an. Si l'installation nucléaire remplit ces premiers critères, une évaluation détaillée de l'installation serait accomplie et, si cette deuxième évaluation donne une exposition hors site d'une personne représentative inférieure à 1 mSv/an, l'installation nucléaire en cours de déclassement serait éligible à l'exclusion du champ d'application de la Convention de Paris. Par ailleurs, l'EGPC a estimé que les autorités nationales compétentes pourront ne pas se contenter d'évaluer l'exposition pour décider de l'opportunité d'exclure une installation nucléaire du champ d'application de la Convention de Paris. S'il est possible de ne pas traduire en critères radiologiques quantitatifs l'étendue, l'ampleur et la gravité des conditions considérées dans l'évaluation de sûreté, elles pourraient néanmoins être intégrées de manière qualitative dans le processus d'évaluation et de décision lorsque seront étudiés le type et l'importance du dommage nucléaire correspondant, tel que défini dans la Convention de Paris. Par exemple, l'examen et l'évaluation de l'ampleur et de la gravité des dommages nucléaires potentiels reposent sur diverses disciplines scientifiques, techniques, économiques et sociales et exigent de résoudre des problèmes complexes aux multiples facettes dans lesquels interviennent des jugements de valeur, des calculs actuariels, des appréciations sociopolitiques et des considérations de sécurité.

Hypothèses pour l'évaluation de l'accident générique

Afin de définir les critères exprimés en limites d'activité que l'on trouvera énumérés par radionucléide à l'annexe de la Décision et Recommandation du Comité de Direction portant sur l'application de la Convention de Paris aux installations nucléaires en cours de déclassement, plusieurs hypothèses ont été effectuées pour l'évaluation de l'accident générique :

- *Fraction endommagée* : le pourcentage de l'installation que l'on suppose endommagée par le scénario accidentel modélisé est égal à 50 %.
- *Rejets potentiels* : une partie de la contamination radioactive et de l'activité présente dans l'installation nucléaire sera considérée comme une « activité fixée », c'est-à-dire, conformément à la définition fournie dans le document NE(90)7, induite dans les composants solides et ininflammables de l'installation qui ne sont pas sujets à une dégradation, une lixiviation ou une corrosion significatives pendant les phases statiques ou les opérations de démantèlement au cours de la période de déclassement, ou appartiendront à la catégorie des « toutes autres formes d'activité », qui peuvent être des poudres ou des dépôts aisément détachables sur un tuyau ou toute autre forme d'activité susceptible d'être dispersée ou rejetée. Pour ces deux formes de contamination ou d'activité résiduelle, on prend pour hypothèse un rejet possible, en cas d'accident postulé, de 10 % de l'« activité fixée » et de 100 % de « toutes autres formes d'activité » (pour le Cl^{36} , voir note de bas de page du tableau 1).
- *Fraction rejetée* : certains éléments étant plus volatils que d'autres, le pourcentage de l'activité d'un isotope particulier qui sera effectivement rejeté au cours d'un scénario accidentel, comme un incendie, variera avec l'élément en question. Les valeurs des fractions rejetées prises comme hypothèses sont présentées dans le tableau 1 pour chaque radionucléide étudié.

1. Un « site nucléaire » ou « site » se définit dans le présent rapport comme une zone industrielle comportant une ou plusieurs installations nucléaires. Dans ce contexte, « hors site » désigne donc ce qui se situe en-dehors des limites du site nucléaire.

- *Installations considérées* : on notera qu'ont été étudiés entre autres des REP (PWR), des REB (BWR), des réacteurs à gaz (GCR) et des réacteurs à eau lourde (HWR) de même que des usines de fabrication et d'enrichissement du combustible et des usines de retraitement du combustible usé.

Tableau 1 : Hypothèses effectuées pour l'évaluation de l'accident générique

Isotope	Fraction endommagée	Activée fixée/ toutes autres formes	Fraction rejetée
Pu ²³⁹	50 %	10 % / 100 %	0.5 %
Pu ²⁴¹	50 %	10 % / 100 %	0.5 %
U ²³⁸	50 %	10 % / 100 %	0.5 %
Cs ¹³⁷	50 %	10 % / 100 %	10 %
Ni ⁶³	50 %	10 % / 100 %	1 %
Co ⁶⁰	50 %	10 % / 100 %	1 %
Fe ⁵⁵	50 %	10 % / 100 %	1 %
Eu ¹⁵²	50 %	10 % / 100 %	1 %
Eu ¹⁵⁴	50 %	10 % / 100 %	1 %
C ¹³⁶	50 %	100 % ²	100 %
Sr ⁹⁰	50 %	10 % / 100 %	1 %
Ag ^{106m}	50 %	10 % / 100 %	5 %

Les critères d'exclusion fondés sur l'activité ainsi proposés par l'EGPC sont énumérés à l'annexe de la Décision et Recommandation du Comité de Direction portant sur l'application de la Convention de Paris aux installations nucléaires en cours de déclasséement. Ils sont relativement prudents, de sorte que certaines installations nucléaires en cours de déclasséement ne pourront pas, dans un premier temps, être exclues du champ d'application de la Convention de Paris. Toutefois, à un certain stade du démantèlement et du déclasséement, toute installation nucléaire atteindra l'activité totale exigée par ces critères d'exclusion et pourra finalement être éligible pour être exclue du champ d'application de la Convention de Paris.

- **Conditions d'approbation** : Les Parties Contractantes ont généralement la responsabilité de s'assurer que les installations nucléaires qui relèvent de leur compétence présentent un niveau suffisant de sûreté et de protection contre les risques radiologiques et nucléaires. L'étendue de cette obligation est définie dans la législation nationale de chaque Parties contractante, ainsi que dans les instruments internationaux et de l'Euratom pertinents auxquels elles sont parties. L'exclusion d'une installation nucléaire du champ d'application du régime international de responsabilité civile nucléaire ne doit pas remettre en cause ces exigences fondamentales.

2. Le Cl36 est supposé exister, dans une installation nucléaire en cours de déclasséement, sous une forme qui peut être facilement rejetée. On suppose également qu'il serait entièrement rejeté dans des circonstances accidentelles, telles qu'un incendie.

Les dispositions réglementaires qui seraient concernées par l'exclusion d'une installation nucléaire du champ d'application du régime international de la responsabilité civile nucléaire peuvent être mises en œuvre soit lors d'un processus réglementaire séparé, soit dans le cadre du processus global de contrôle réglementaire des installations nucléaires en prenant en compte ou en respectant les pratiques et procédures juridiques, culturelles, politiques et constitutionnelles établies dans le pays. Il est possible, par ailleurs, que l'approbation d'exclure une installation nucléaire soit assortie de certaines conditions supplémentaires (les conditions requises pour l'exclusion) et soit subordonnée au respect d'exigences techniques, organisationnelles ou administratives spécifiques en matière de sûreté et de réglementation en fonction des circonstances et de l'état opérationnel de l'installation en question.

Les exigences et procédures réglementaires pertinentes seront mises en œuvre en fonction du niveau réel de risque que présente l'installation pour laquelle l'exclusion est demandée.

Pour établir ou modifier le cadre et les procédures réglementaires nationaux applicables à l'exclusion, il sera tenu compte des principes, pratiques et exigences réglementaires reconnus par la communauté internationale.

- **Les exigences d'examen et d'évaluation** : Pour obtenir l'approbation de l'exclusion de son installation, l'exploitant (le demandeur) sera tenu de présenter une évaluation détaillée de l'inventaire en radionucléides de l'installation, évaluation qui sera examinée et évaluée par l'autorité nationale compétente. Si cette évaluation satisfait aux critères d'activité totale de l'installation, l'exploitant (le demandeur) de l'installation en question aura l'obligation de présenter un rapport détaillé d'évaluation de la sûreté qui sera, lui aussi, examiné et évalué par l'autorité nationale compétente. Dans la pratique, ces deux évaluations peuvent être présentées simultanément. L'objectif principal de l'examen et de l'évaluation est de déterminer si les dossiers remis par l'exploitant apportent la preuve que l'installation nucléaire pour laquelle l'exclusion est demandée remplit à partir du moment de son exclusion les critères et conditions pertinents, conformément à des procédures clairement définies, et cela pendant toute la durée du démantèlement et du déclassement. L'examen et l'évaluation réglementaires doivent être entrepris de manière structurée, transparente, justifiable et systématique.

L'autorité nationale compétente publiera, le cas échéant, des consignes précisant le format et le contenu de la documentation que l'exploitant (le demandeur) devra présenter à l'appui de sa demande d'approbation, lui fera connaître ses attentes et s'efforcera d'instaurer la confiance indispensable dans le processus réglementaire.

Dans la mesure du possible, il faudrait que l'examen et l'évaluation réglementaires soient réalisés, d'une part, en coordination avec le programme général de contrôle réglementaire de l'installation nucléaire pour garantir une cohérence, et, d'autre part, conformément à la législation nationale et les recommandations internationales.

- **Évaluation de sûreté** : Lors de la planification et de la réalisation de l'évaluation de sûreté, il faudra prendre en compte les consignes et recommandations pertinentes émanant de l'autorité nationale compétente³.

Il appartient à l'exploitant qui demande l'exclusion d'une installation nucléaire de réaliser l'évaluation de sûreté. Le cas échéant, il pourra utiliser des informations concernant l'évaluation de sûreté tirées de documents existants, si disponibles, par exemple des études d'impact sur l'environnement et des rapports de sûreté.

3. Au moment où a été prise cette décision, des exemples de consignes et recommandations pertinentes ont été données dans le guide de sûreté de l'AIEA de 2009 n° WS-G-5.2 - Safety Assessment for the Decommissioning of Facilities using Radioactive Material.

L'évaluation de sûreté réalisée pour une installation nucléaire est principalement destinée à évaluer et comparer les résultats avec les critères et conditions d'exclusion énoncés dans le présent document, et cela dans toutes les conditions d'exploitation prévisibles, y compris les accidents et les atteintes à la sécurité. Pour ce faire, il conviendra d'adopter une démarche systématique et structurée permettant d'analyser des événements de forte probabilité comme de faible probabilité. Il s'agit notamment de tous les événements et processus internes et externes qui peuvent se produire dans l'installation et avoir un impact sur les barrières physiques prévues pour confiner les matières radioactives, ou ceux susceptibles de présenter des risques radiologiques hors du site.

L'évaluation de sûreté sera plus ou moins détaillée suivant le type, la nature et la complexité de l'installation et/ou de l'activité de démantèlement qui y est effectuée, ce qui revient à dire que la démarche suivie au cours de cette évaluation doit être adaptée.

Description de l'installation nucléaire et caractérisation du site : la description de l'installation nucléaire et la caractérisation du site ont pour objectif de réunir suffisamment d'informations pour pouvoir effectuer les calculs de dose. La description de l'installation nucléaire recouvre notamment des informations concernant la conception, l'inventaire radioactif, les caractéristiques de sûreté pertinentes (par exemple, les systèmes, structures et composants associés) et l'historique de l'exploitation de l'installation. Caractériser le site consiste, entre autres, à réunir des informations sur les propriétés géologiques, hydrologiques et météorologiques du site et des environs, assorties de statistiques sur la répartition présente ou prévue de la population, de précisions sur les utilisations des sols, les activités sur le site et la planification. La documentation doit également contenir une description des activités proposées, avec leurs interdépendances et le calendrier des opérations.

Identification et caractérisation des dangers : Pour l'identification des dangers, il conviendra de répertorier les événements internes et externes correspondant à tous les incidents de fonctionnement prévus ou situations accidentelles, y compris les événements de forte et de faible probabilité susceptibles d'avoir des conséquences radiologiques néfastes sur le public, les biens ou l'environnement. Parmi des événements déclencheurs, on retiendra des défaillances de matériel, des erreurs humaines, des événements naturels ou des atteintes à la sécurité. Il sera bon d'adopter une démarche systématique et logique afin de pouvoir cerner les dangers et événements déclencheurs potentiels correspondant aux différentes conditions. Les méthodes de caractérisation devront tenir compte de toutes les voies possibles de rejet et d'exposition.

Élaboration de scénarios : Il conviendra d'étudier des scénarios pertinents y compris des interactions humaines et la défaillance des systèmes importants pour la sûreté. En sélectionnant des scénarios retenus selon une approche conservatrice, on pourra réduire le nombre de scénarios à analyser par les méthodes approuvées. Il importe, pour bien étudier les aspects pertinents, que la stratégie adoptée pour élaborer des scénarios permette d'en produire un jeu complet des plus appropriés. On veillera donc à s'assurer que les scénarios sélectionnés donnent une idée suffisamment complète des principaux aspects du système, de leurs évolutions possibles, des événements critiques et de la robustesse du système.

Évaluation des conséquences radiologiques et comparaison des résultats avec les critères d'exclusion : Une évaluation des conséquences radiologiques sera effectuée par des méthodes déterministes et/ou probabilistes, suivant les cas, afin de comparer les résultats aux critères radiologiques et conditions d'exclusion.

Si l'on a eu recours à des scénarios enveloppes, il importera de s'assurer qu'ils recouvrent les répercussions maximales de tous les scénarios individuels. À titre d'exemple, un scénario enveloppe pourrait être un incendie libérant d'importantes quantités de substances radioactives dans l'environnement. Pourtant, si un autre scénario peut se traduire par des doses plus importantes au public, l'évaluation devra également inclure ces doses estimées.

Revue par les pairs et instauration de la confiance : Une revue par les pairs demandée par le demandeur avant de présenter son dossier aux autorités nationales compétentes contribue pour beaucoup à instaurer la confiance et à améliorer le programme d'assurance qualité. Cette expertise

indépendante doit être effectuée par des équipes compétentes et expérimentées autres que celles qui ont procédé à l'évaluation de sûreté.

Au cas où cette expertise indépendante (ou l'examen ultérieur des autorités réglementaires) révélerait des lacunes dans l'évaluation de sûreté, par exemple la nécessité de prendre en compte d'autres scénarios ou hypothèses dans l'évaluation des conséquences, il sera éventuellement nécessaire de revoir et de modifier l'évaluation pour y intégrer ces facteurs.

En fonction du régime réglementaire national, les résultats de l'évaluation de sûreté pourront faire l'objet d'une concertation publique.

- **Examen réglementaire et approbation** : La décision d'exclure une installation nucléaire en cours de déclassement du champ d'application de la Convention de Paris incombe à l'autorité nationale compétente.

L'exploitant doit démontrer, dans les dossiers qu'il présente, que l'installation nucléaire en question satisfait à tous les critères et conditions d'exclusion pertinents figurant dans le présent document, et cela à partir du moment de son exclusion et pour toute la durée du démantèlement.

Déclaration commune sur la sécurité d'approvisionnement en radioisotopes à usage médical

NOUS, ministres et représentants de l'Afrique du Sud, l'Allemagne, l'Australie, le Canada, la Corée, l'Espagne, les États-Unis, la France, la Fédération de Russie, le Japon, les Pays-Bas, la Pologne, et le Royaume-Uni, **PARTAGEONS** un intérêt commun pour assurer la sécurité de l'approvisionnement en molybdène 99 (99Mo), le radioisotope à usage médical le plus largement employé, et en technétium 99m (99mTc), son produit de désintégration, utilisé chaque année dans le monde lors de quelque 40 millions d'exams d'imagerie diagnostique réalisés pour détecter et gérer précocement, avec précision, sans erreur et de façon non invasive, des pathologies telles que les maladies cardiovasculaires et le cancer.

NOUS RECONNAISSONS, d'une part, que la production de 99mTc dépend largement d'un nombre limité de réacteurs vieillissants, susceptibles d'arrêts fortuits, d'arrêts programmés pour rénovation ou de mises à l'arrêt définitif, ce qui accroît le risque d'interruption de la chaîne d'approvisionnement, sauf si l'on construit de nouvelles infrastructures pour remplacer ces installations avant leur fermeture.

NOUS RECONNAISSONS, d'autre part, qu'un modèle économique non durable menace la fiabilité de la chaîne d'approvisionnement en 99Mo/99mTc, et qu'une action au niveau mondial est nécessaire pour s'engager dans la voie de la récupération intégrale des coûts et ainsi assurer la viabilité économique et la sécurité à long terme de l'approvisionnement en radioisotopes à usage médical.

NOUS AFFIRMONS que toute action visant à assurer la fiabilité de l'approvisionnement en 99Mo/99mTc doit être compatible avec les engagements politiques en faveur de la non-prolifération et de la sécurité nucléaire.

NOUS RÉAFFIRMONS notre adhésion aux principes énoncés dans la stratégie publiée en juin 2011 par le Groupe à haut niveau sur la sécurité d'approvisionnement en radioisotopes à usage médical (principes du HLG-MR) avec l'objectif d'assurer la sécurité d'approvisionnement à long terme en radioisotopes à usage médical, principes qui ont été officiellement adoptés par le Comité de direction de l'énergie nucléaire de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) le 28 avril 2011.

NOUS PRENONS L'ENGAGEMENT, afin de promouvoir ensemble une stratégie cohérente au plan international à même de garantir la sécurité d'approvisionnement à long terme en radioisotopes à usage médical, de mettre en œuvre de manière efficace et en temps opportun les principes du HLG-MR, et de :

- Prendre des mesures coordonnées, dans le cadre des pouvoirs de nos pays, pour que les producteurs de 99Mo ou de 99mTc et, le cas échéant, les fabricants de générateurs établis dans nos pays mettent en place un mécanisme vérifiable de récupération intégrale des coûts dans toutes les installations qui font partie de la chaîne mondiale d'approvisionnement en 99mTc ;
- Encourager les initiatives nécessaires que prendront les opérateurs des installations de traitement de 99Mo ou les producteurs de 99mTc dans nos pays pour assurer la disponibilité d'une capacité de réserve pouvant remplacer le plus gros fournisseur de cibles irradiées de leurs chaînes d'approvisionnement respectives ;
- Prendre les dispositions nécessaires pour faciliter la disponibilité du 99mTc, produit selon un modèle économiquement durable, tel que décrit dans les principes du HLG-MR ;
- Inciter tous les pays intervenant dans l'une ou l'autre des étapes de la chaîne d'approvisionnement en 99mTc, et non parties à la présente Déclaration

commune, à appliquer la même stratégie de manière coordonnée ;

- Prendre les mesures nécessaires susmentionnées d'ici la fin du mois de décembre 2014 ou dès que cela sera techniquement et contractuellement possible ultérieurement, conscients du besoin d'agir rapidement afin d'éviter une éventuelle pénurie de radioisotopes à usage médical qui pourrait survenir dès 2016 ;
- Rendre compte chaque année à l'Agence de l'OCDE pour l'énergie nucléaire (AEN) des progrès réalisés à l'échelon national et soutenir l'examen annuel des progrès accomplis à l'échelle internationale, à la lumière de la présente Déclaration commune.

NOUS INVITONS l'Agence de l'OCDE pour l'énergie nucléaire (AEN) à faciliter la réalisation des objectifs définis dans la présente déclaration commune, notamment en dressant des bilans périodiques de l'avancement de la mise en œuvre des principes du HLG-MR par les intervenants dans la chaîne d'approvisionnement.

Nouvelles brèves

27e session plénière du Groupe des régulateurs européens dans le domaine de la sûreté nucléaire (ENSREG), 27 mai 2014, Bruxelles

Lors de la 27e session plénière de l'ENSREG, ses membres ont été informés des progrès réalisés au Conseil de l'Union européenne (EU) dans les discussions relatives à la proposition de révision de la Directive de 2009 sur la sûreté nucléaire et de la probabilité de parvenir rapidement à un accord sur la proposition. Le rôle majeur de l'ENSREG a été reconnu dans la mise au point d'une approche commune sur les nouvelles exigences que doit introduire la directive, telles que le système européen d'examen thématiques par les pairs.

L'ENSREG a également approuvé son programme de travail pour la période 2014-2016 et a pris note des activités de ses groupes de travail. Le groupe a donné son accord de principe sur les termes de référence de l'Atelier, dont la tenue est prévue pour avril 2015, sur les plans d'action nationaux relatifs à la mise en œuvre des recommandations identifiées au cours des tests de résistance des centrales nucléaires de l'UE (« Atelier d'examen par les pairs des plans d'action nationaux ») et a approuvé les orientations relatives à l'élaboration des premiers rapports nationaux en application de la directive sur les déchets nucléaires et la gestion du combustible usé¹.

Les préparatifs de la prochaine conférence de l'ENSREG en 2015 ont également été abordés et l'ENSREG a salué la proposition du Royaume-Uni de présider le comité de travail.

La session s'est conclue sur le choix du nouveau président de l'ENSREG en la personne de M. Andy Hall, de l'Office for Nuclear Regulation, qui sera assisté de deux vice-présidents, M. Andreas Molin et M. Petr Krs.

28e session plénière de l'ENSREG, 16 octobre 2014, Bruxelles

Lors de sa 28e session plénière, l'ENSREG a approuvé les termes de référence de son Atelier d'examen par les pairs des plans d'action nationaux et a effectué une première concertation sur les thèmes et sujets de la Conférence 2015 de l'ENSREG, débouchant sur la création d'un comité d'organisation pour l'évènement. Parmi les autres sujets importants sur lesquels ont porté les discussions, on peut mentionner les examens thématiques par les pairs que requiert la directive révisée sur la sûreté nucléaire, pour lesquels ENSREG est convenu d'adresser une invitation formelle à l'Association des autorités de sûreté nucléaire des pays d'Europe de l'Ouest (WENRA) afin d'élaborer des propositions de sujets et de processus, ainsi que la coopération avec l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) concernant l'examen par les pairs prévu par la directive sur les déchets nucléaires et la gestion du combustible usé, avec l'approbation du projet d'un protocole d'accord révisé.

1. Directive 2011/70/Euratom du Conseil du 19 juillet 2011 établissant un cadre communautaire pour la gestion responsable et sûre du combustible usé et des déchets radioactifs, *Journal officiel de l'Union européenne* (JO) L 199 du 2 août 2011, p. 48.

Plus d'informations peuvent être consultées sur le site internet de l'ENSREG à l'adresse : www.ensreg.eu/news.

Table ronde sur les progrès et enjeux du déclasséement d'installations nucléaires dans l'UE, 10 septembre 2014, Bruxelles

La table ronde sur le déclasséement des installations nucléaires dans l'UE, organisée par la Commission européenne le 10 septembre 2014, a rassemblé des parties prenantes du secteur nucléaire aussi nombreuses que variées, dans le but de présenter et d'examiner la situation actuelle et les perspectives futures du déclasséement nucléaire dans l'UE. La table ronde a été organisée autour de deux sessions, la première portant sur les technologies et les atouts disponibles pour le déclasséement des installations nucléaires dans l'UE, et la seconde se concentrant sur les évolutions à venir ainsi que sur les enjeux auxquels sont confrontées la société et l'industrie.

Manifestation sur les activités de la Commission européenne et les activités conjointes AIEA-CE sur la gestion, le déclasséement et la remédiation des déchets radioactifs, Conférence générale de l'AIEA, 22 septembre 2014, Vienne

Cette manifestation, organisée à Vienne le 22 septembre 2014 en marge de la Conférence générale de l'AIEA pour présenter les principales activités en cours de la Commission européenne et les projets d'activités conjointes avec l'AIEA dans le domaine des déchets radioactifs et de la gestion, du déclasséement et de la remédiation du combustible usé, a attiré de très nombreux participants.

Rapport annuel 2013 de l'Agence d'approvisionnement d'Euratom (AAE)

L'AAE, qui a été instituée par le Traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom), est chargée de mettre en œuvre la politique commune d'approvisionnement en combustibles nucléaires d'Euratom, en vue d'assurer la sécurité de l'approvisionnement des installations européennes exploitant des centrales nucléaires. Le rôle de l'AAE dans la politique de diversification du combustible dans l'intérêt de la sécurité de l'approvisionnement a été souligné dans la Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur une Stratégie européenne pour la sécurité énergétique. En outre, l'AAE fonctionne comme un observatoire du marché mondial du combustible nucléaire en cherchant à anticiper les problèmes susceptibles d'affecter la sécurité de l'approvisionnement. Ce rôle d'observatoire de l'AAE a été étendu en 2013 pour couvrir les aspects de l'approvisionnement en radioisotopes à usage médical dans l'UE.

Le rapport annuel 2013 de l'AAE est disponible (en anglais seulement) sur le site internet de l'Agence : <http://ec.europa.eu/euratom/ar.html>. Le chapitre 1 dessine les contours des activités de la direction Sûreté nucléaire et cycle du combustible, qui fait partie de la direction générale de l'Énergie de la Commission européenne, ainsi que des activités de l'AAE en 2013. Le chapitre 2 donne un aperçu du marché mondial des combustibles nucléaires, tandis que le chapitre 3 contient les évaluations de l'AAE spécifiques au marché du combustible dans l'UE. Enfin et surtout, le chapitre 4 présente le programme de travail de l'AAE pour 2014.

Congrès 2014 de l'Association internationale du droit nucléaire (AIDN)

À l'invitation de son président, Rafael Mariano Manóvil, l'AIDN a tenu son XXI^e congrès du 20 au 23 octobre 2014 à Buenos Aires. Le congrès bisannuel vise à passer en revue les principaux événements survenus dans le domaine du droit

nucléaire. Les sessions ont porté sur la sûreté nucléaire et la délivrance d'autorisation, les sources radioactives, le transport nucléaire, la gestion des déchets radioactifs, la sécurité et les garanties, les évolutions en matière de construction, et la responsabilité et l'assurance nucléaire. Comme à l'accoutumée, le congrès a réuni nombre des plus grands spécialistes de ce domaine juridique. Les rapports soumis en temps voulu avant l'ouverture du congrès peuvent être consultés dans le compte rendu : *Nuclear law in progress: derecho nuclear en evolución* (« Le droit nucléaire en évolution »), Legis Argentina, Buenos Aires, Argentine. D'autres articles et documents pertinents du congrès peuvent être consultés sur le site internet de l'AIDN à l'adresse : www.aidn-inla.be.

À l'occasion de cet évènement, l'assemblée générale de l'AIDN a élu un nouveau président, Mme Els Reynaers Kini, pour le mandat 2015-2016. La tenue du prochain congrès est donc prévue pour l'automne 2016, en Inde.

Publications récentes

***Understanding Nuclear Regulations: Analysis and Reasoning (2014) de Michael Cash*¹**

Dans son ouvrage *Understanding Nuclear Regulations: Analysis and Reasoning*, Michael Cash constate que peu d'études analysent la méthode adaptée à l'interprétation de la réglementation nucléaire applicable aux centrales nucléaires. Reconnaissant que l'interprétation des lois et règlements nucléaires est une tâche complexe, en particulier pour le personnel des installations nucléaires, il s'appuie sur sa vaste expérience du domaine pour proposer une méthodologie structurée destinée à faciliter la compréhension de la réglementation nucléaire.

La première partie de l'ouvrage retrace les origines de la législation et des autorités de sûreté des États-Unis. La deuxième partie s'intéresse à l'évolution de la politique américaine de réglementation nucléaire. La troisième partie décrit le régime réglementaire actuel de l'autorité de sûreté américaine, la United States Nuclear Regulatory Commission (NRC). La quatrième partie contient une étude de cas sur l'analyse de la réglementation, fondée sur un exemple relatif à la NRC. Enfin, la cinquième partie propose des remarques de conclusion.

À la fois juriste et ingénieur, l'auteur exerce dans le secteur électronucléaire depuis plus de 30 ans. Il a occupé divers postes à responsabilités techniques, réglementaires et managériales, en particulier au sein de la NRC. Il est actuellement haut responsable de la réglementation (senior regulator) au sein de l'autorité de sûreté (Federal Authority for Nuclear Regulation) des Émirats arabes unis.

1. Cash, M. (2014), *Understanding Nuclear Regulations: Analysis and Reasoning*, New Generation Publishing, Londres, 220 pages, ISBN 978-1-78507-092-1.

Liste des correspondants du Bulletin de droit nucléaire

ALBANIE	M. F. YLLI, Directeur, Institut de physique nucléaire
ALGÉRIE	M. F. CHENNOUFI, Chef du département de la réglementation nucléaire et des normes, Commissariat à l'énergie atomique.
ALLEMAGNE	Prof. N. PELZER, Consultant, Université de Göttingen
ARGENTINE	M. M. PAEZ, Directeur adjoint du service juridique, Commission nationale de l'énergie atomique
ARMÉNIE	M. A. MARTIROSYAN, Président, Autorité arménienne de réglementation nucléaire
AUSTRALIE	M. S. MCINTOSH, Responsable des relations internationales, Affaires gouvernementales et politiques publiques, Organisation australienne pour la science et la technologie nucléaires M. M. REYNOLDS, Conseiller juridique, Agence australienne pour la protection radiologique et la sûreté nucléaire
AUTRICHE	M. T. AUGUSTIN, Directeur adjoint en charge de la coordination nucléaire, Ministère fédéral de l'Agriculture, des Forêts, de l'Environnement et de la Gestion des eaux
BANGLADESH	Mme S. RAHMAN, Présidente de l'Autorité de régulation de l'énergie atomique du Bangladesh, (BAERA) M. M. RAHMAN, Directeur de la Division des affaires internationales, Commission de l'énergie atomique du Bangladesh (BAEC)
BÉLARUS	M. D. LOBACH, Chef de division de l'organisation de la préparation de la documentation et de la recherche scientifiques, département de la sécurité nucléaire et radioactive (<i>Gosatomnadzor</i>), Ministère en charge des Situations d'urgence
BELGIQUE	Mme K. GEERTS, Chef du service juridique, Agence fédérale de contrôle nucléaire
BRÉSIL	Mme D. FISCHER, Association brésilienne de droit nucléaire
BULGARIE	Mme M. MINKOVA, Expert en chef, Questions européennes et internationales, service de la coopération internationale, Agence de réglementation nucléaire M. A. ROGATCHEV, Directeur, service de la coopération internationale, Agence de réglementation nucléaire
CANADA	M. S.D BERGER, Associé, Folger Rubinoff M. J. LAVOIE, Conseiller principal et Directeur, service juridique, Commission canadienne de sûreté nucléaire Mme L. THIELE, Conseiller principal et Directrice adjointe, service juridique, Commission canadienne de sûreté nucléaire
CHINE	Mme Z. LI, Directeur du bureau juridique, Société nucléaire nationale de Chine M. J. YUAN, Associé, Cabinet Jun He
DANEMARK	Mme L. A. UGGERHØJ, Chef de section, département juridique, division du droit de la propriété, ministère de la Justice
ÉGYPTE	M. A. ALI, Président <i>ad interim</i> , département du droit nucléaire, Centre national de la sûreté nucléaire et du contrôle radiologique, Autorité égyptienne de l'énergie atomique

ÉMIRATES ARABES UNIS	M. E. MAHADEEN, Directeur des Affaires juridiques, Autorité fédérale de réglementation nucléaire
ESPAGNE	Mme I. DOVALE HERNANDEZ, Conseiller technique, cabinet du Secrétariat d'État à l'Énergie, ministère de l'Industrie, de l'Énergie et du Tourisme Mme E. MENENDEZ-MORAN ALVAREZ, Chef de service, direction générale adjointe de l'énergie nucléaire, ministère de l'Industrie, de l'Énergie et du Tourisme
ESTONIE	M. I. PUSKAR, Chef du département de la sûreté radiologique, Commission de l'environnement
ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE	Mme S. ANGELINI, juriste-conseil, bureau des programmes nucléaires civils, département américain de l'Énergie Mme A. CAPOFERRI, Vice-directeur juridique adjoint en charge des programmes nucléaires civils, département américain de l'Énergie M. B. MCRAE, Directeur adjoint du service juridique, département américain de l'Énergie M. T. ROTHSCCHILD, Directeur juridique associé, Commission de la réglementation nucléaire
FÉDÉRATION DE RUSSIE	M. A. SHKARBANOV, Conseiller juridique, Agence fédérale de l'énergie atomique ROSATOM
FINLANDE	Mme E. MELKAS, Conseiller juridique principal, département de l'énergie, ministère de l'Emploi et de l'Économie
FRANCE	Mme F. TOUITOU-DURAND, Chef du service juridique, Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA)
GÉORGIE	M. G. BASILIA, Spécialiste en chef du département de sûreté nucléaire et radiologique, ministère géorgien de l'Énergie et des Ressources naturelles.
GRÈCE	Dr C. HOUSIADAS, Président de la Commission hellénique pour l'énergie atomique Mme. V. TAFILI, bureau des relations publiques et internationales, Commissariat grec à l'énergie atomique
HONGRIE	Dr L. CZOTTNER, Conseiller juridique principal, Autorité hongroise de l'énergie atomique Prof. V. LAMM, Institut des études juridiques, Académie des sciences de Hongrie M. Z. ZOMBORI, Conseiller juridique, Autorité hongroise de l'énergie atomique
INDE	M. Y. T. MANNULLY, Avocat, Haute cour du Kerala M. R. MOHAN, Universitaire, Institut de l'énergie et des ressources naturelles Mme E. REYNAERS KINI, Associée, Cabinet M.V. Kini & Co.
INDONÉSIE	Mme V. DEWI FAUZI, Juriste, Agence nationale de l'énergie nucléaire (BATAN) M. M. POERNOMO, Consultant
IRLANDE	Mme I. BOLGER, Chargée de l'information, Institut de protection radiologique d'Irlande
ISLANDE	M. S. MAGNUSSON, Directeur, Institut islandais de protection radiologique
ISRAËL	M. R. LAHAV, Conseiller juridique, Commissariat à l'énergie atomique
ITALIE	M. V. FERRAZZANO, Directeur des affaires générales et juridiques de la sécurité industrielle, SO.G.I.N. S.p.A. Mme S. SCARABOTTI, Chef du service juridique, SO.G.I.N. S.p.A.
JAPON	M. H. KAMAI, Premier secrétaire, délégation permanente du Japon auprès de l'OCDE M. T. YAMAMURA, Bureau de recherche stratégique, Centre pour la science et la technologie sur la non-prolifération nucléaire, Agence japonaise de l'énergie atomique
LITUANIE	Mme U. ADOMAITYTE, Chef de la division des affaires juridiques et du personnel, Inspection nationale de la sûreté nucléaire (VATESI)
LUXEMBOURG	M. P. MAJERUS, division de la radioprotection, direction de la santé, ministère de la Santé

MEXIQUE	M. J. GONZALEZ ANDUIZA, service des affaires juridiques, Commission fédérale de l'électricité M. M. PINTO CUNILLE, Chef du département des affaires juridiques et internationales, Commission nationale de la sûreté nucléaire et des garanties
MONTÉNÉGRO	Prof. S. JOVANOVIĆ, Professeur, responsable du Centre pour la compétence et la gestion des connaissances en matière nucléaire, Université du Monténégro
NORVÈGE	M. S. HORNKJØL, Chef de section <i>ad interim</i> , Autorité norvégienne de radioprotection
PAYS-BAS	Dr N. HORBACH, Consultant M. I. OOMES, Conseiller juridique, ministère des Finances
POLOGNE	M P. KORZECKI, Directeur du département juridique, Agence nationale de l'énergie atomique M. K. SIECZAK, Chef de la division de la réglementation, Département juridique, Agence nationale de l'énergie atomique
PORTUGAL	Mme M. MERUJE, Conseiller juridique, Institut technologique et nucléaire M. M. SOUSA FERRO, cabinet Eduardo Paz Ferreira & Associados
RÉPUBLIQUE DE CORÉE	Dr S. KIM, Ingénieur en chef, département de gestion des situations d'urgence nucléaire, Institut coréen de sûreté nucléaire (KINS) Prof. K.G. PARK, Faculté de droit, Université de Corée
RÉPUBLIQUE DE MOLDAVIE	Mme E. MURSA, Chef du service de surveillance, d'analyse et de planification, Agence nationale de réglementation des activités nucléaires et radiologiques
RÉPUBLIQUE DE SERBIE	Mme M. ČOJBAIŠIĆ, Chef de l'unité pour la coopération internationale, Autorité de radioprotection et de sûreté nucléaire de Serbie
RÉPUBLIQUE TCHÈQUE	M. J. HANDRLICA, Faculté de droit, Université Charles de Prague
ROUMANIE	Mme R. BANU, Conseiller des affaires internationales, Commission nationale pour le contrôle des activités nucléaires M. V. CHIRIPUS, Juriste, Nuclear Electrica S.A. Mme B. VAJDA, Présidente, Commission nationale pour le contrôle des activités nucléaires
ROYAUME-UNI	M. A. PEYCHERS, Conseiller stratégique principal, bureau du développement nucléaire, ministère de l'Énergie et du Changement climatique
SLOVAQUIE	M. M. POSPÍŠIL, Directeur, division de la législation et des affaires juridiques, Autorité de réglementation nucléaire Mme G. ŠPAČKOVÁ, Conseiller juridique, division de la législation et des affaires juridiques, Autorité de réglementation nucléaire
SLOVÉNIE	M. A. ŠKRABAN, Directeur, bureau des affaires générales, Administration slovène de la sûreté nucléaire
SUÈDE	M. S. CARROLL, Analyste, Exploitation et déclassé des installations nucléaires, Autorité suédoise de sûreté radiologique M. T. ISENSTAM, Conseiller juridique, Autorité suédoise de sûreté radiologique M. T. LOFGREN, Conseiller juridique, Autorité suédoise de sûreté radiologique
SUISSE	M. C. PLASCHY, Expert juridique, Bureau fédéral suisse de l'énergie Mme F. PORTMANN-BOCHSLER, Expert juridique, Bureau fédéral suisse de l'énergie
TUNISIE	M. M. CHALBI, ministère de l'Éducation et des Sciences, École nationale d'ingénieurs
TURQUIE	Mme E. ATALAY, Conseillère énergétique, Délégation permanente de la Turquie auprès de l'OCDE M. F. KURHAN, Conseiller juridique, Autorité turque de l'énergie atomique (TAEK)
UKRAINE	M. V. SHVYTAI, Chef du bureau présidentiel, Compagnie nationale de production d'énergie nucléaire (Energoatom)

URUGUAY	Prof. D. PUIG, Professeur de droit nucléaire, Faculté de droit, Université d'Uruguay
COMMISSION EUROPÉENNE	Mme A. DURAND, Conseiller juridique, direction générale de l'énergie
AGENCE INTERNATIONALE DE L'ÉNERGIE ATOMIQUE	M. S. RIVERA, Juriste, bureau des affaires juridiques
CTBTO	Mme S. BRANDER, Chef du service des affaires juridiques

PUBLICATIONS ET INFORMATIONS À L'AEN

Le **catalogue complet des publications** est disponible en ligne à www.oecd-nea.org/pub.

Outre une présentation de l'Agence et de son programme de travail, le **site internet de l'AEN** propose des centaines de rapports téléchargeables gratuitement sur des questions techniques ou de politique.

Il est possible de s'abonner gratuitement (www.oecd-nea.org/bulletin) à un **bulletin électronique mensuel** présentant les derniers résultats, événements et publications de l'AEN.

Consultez notre page **Facebook** sur www.facebook.com/OECDNuclearEnergyAgency ou suivez-nous sur **Twitter** @OECD_NEA.



Bulletin de droit nucléaire n° 94

Le *Bulletin de droit nucléaire* est une publication internationale unique en son genre destinée aux juristes et aux universitaires en droit nucléaire. Ses lecteurs bénéficient d'informations exhaustives qui font autorité sur les développements qui touchent ce droit. Publié gratuitement en ligne deux fois par an, en anglais et en français, il propose des articles thématiques rédigés par des experts juridiques renommés, rend compte du développement des législations à travers le monde et présente la jurisprudence et les accords bilatéraux et multilatéraux pertinents ainsi que les activités réglementaires des organisations internationales.

Ce numéro inclut notamment les articles suivants : « Faciliter l'entrée en vigueur et la mise en œuvre de l'amendement de la Convention sur la protection physique des matières nucléaires : observations, enjeux et bénéfices » ; « La situation juridique de l'énergie nucléaire en Allemagne » ; « Défis pour l'industrie de l'assurance après la modernisation du régime international de responsabilité civile nucléaire » ; « Projet de loi fédérale de la Fédération de Russie « La responsabilité civile pour dommages nucléaires et sa garantie financière » ».

Agence de l'OCDE pour l'énergie nucléaire

46, quai Alphonse Le Gallo
92100 Boulogne-Billancourt, France

Tél. : +33 (0)1 45 24 10 15

nea@oecd-nea.org www.oecd-nea.org

AEN N° 7184