

N° 4

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2002-2003

Annexe au procès-verbal de la séance du 2 octobre 2002

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Fédération de Russie relatif à la **responsabilité civile au titre de dommages nucléaires du fait de fournitures en provenance de la République française destinées à des installations nucléaires en Fédération de Russie,***

Par M. Xavier PINTAT,

Sénateur,

(1) Cette commission est composée de : M. André Dulait, *président* ; MM. N... , Guy Penne, Jean-Marie Poirier, Michel Pelchat, Mme Danielle Bidard-Reydet, M. André Boyer, *vice-présidents* ; MM. Simon Loueckhote, Daniel Goulet, André Rouvière, Jean-Pierre Masseret, *secrétaires* ; MM. Jean-Yves Autexier, Jean-Michel Baylet, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Daniel Bernardet, Pierre Biarnès, Jacques Blanc, Didier Borotra, Didier Boulaud, Jean-Guy Branger, Mme Paulette Brisepierre, M. Robert Calmejane, Mme Monique Cerisier-ben Guiga, MM. Robert Del Picchia, Paul Dubrulle, Hubert Durand-Chastel, Mme Josette Durrieu, MM. Claude Estier, Jean Faure, André Ferrand, Philippe François, Philippe de Galle, Mme Jacqueline Gourault, MM. Emmanuel Hamel, Christian de La Malène, René-Georges Laurin, Louis Le Pensec, Mme Hélène Luc, MM. Philippe Madrelle, Pierre Mauroy, Louis Mermaz, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Louis Moinard, Xavier Pintat, Jean-Pierre Plancade, Bernard Plasait, Jean-Marie Poirier, Jean Puech, Yves Rispat, Henri Torre, André Vallet, Xavier de Villepin, Serge Vinçon.

Voir le numéro :

Sénat : 323 (2001-2002)

Traités et conventions.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	3
I. LES RÉGIMES INTERNATIONAUX DE RESPONSABILITÉ CIVILE EN MATIÈRE DE DOMMAGES NUCLÉAIRES	4
A. LES CONVENTIONS DE PARIS ET DE VIENNE SUR LA RESPONSABILITÉ CIVILE EN MATIÈRE DE DOMMAGES NUCLÉAIRES	4
B. LA POSITION DES PAYS PRODUCTEURS D'ÉNERGIE NUCLÉAIRE FACE À LA QUESTION DE LA RÉPARATION DES DOMMAGES.....	6
II. L'ACCORD FRANCO-RUSSE DU 20 JUIN 2000	10
A. LE DISPOSITIF DE L'ACCORD.....	10
B. L'ACCORD FRANCO-RUSSE COMPARÉ AU RÉGIME INTERNATIONAL ET AUX ACCORDS BILATÉRAUX SOUSCRITS AVEC LA RUSSIE.....	12
III. APERÇU DE LA COOPÉRATION FRANCO-RUSSE DANS LE DOMAINE NUCLÉAIRE	14
A. LES PROJETS LIÉS AU DÉMANTÈLEMENT DE L'ARSENAL NUCLÉAIRE RUSSE : LE PROGRAMME AIDA	14
B. LES PROJETS DE DÉPOLLUTION NUCLÉAIRE	15
CONCLUSION	17
EXAMEN EN COMMISSION	18
PROJET DE LOI	19
ANNEXE - ETUDE D'IMPACT	20

Mesdames, Messieurs,

Le présent projet de loi a pour objet d'autoriser l'approbation de l'accord entre la France et la Russie fait à Paris le 20 juin 2000 et relatif à la responsabilité civile au titre de dommages nucléaires du fait de fournitures en provenance de France et destinées à des installations nucléaires en Russie.

La plupart des pays disposant d'une industrie nucléaire ont instauré un régime de responsabilité civile en cas de dommages nucléaires conforme aux deux conventions internationales en la matière, celle de Paris, adoptée en 1960 dans le cadre de l'OCDE, et celle de Vienne, mise en place en 1963 par l'Agence internationale de l'énergie atomique, qu'ils aient ratifié l'une ou l'autre de ces conventions ou qu'ils aient édicté une législation en reprenant les principes fondamentaux.

La Russie a signé la convention de Vienne en 1996 mais ne l'a pas ratifiée. En l'absence d'un système de responsabilité civile analogue à celui en vigueur dans la plupart des autres pays ayant des activités nucléaires, plusieurs des partenaires coopérant avec la Russie dans le domaine nucléaire ont souhaité conduire des accords particuliers plaçant leurs relations sous un cadre juridique proche des principes internationalement reconnus. Les Etats-Unis, l'Allemagne, la Norvège et la Communauté européenne ont ainsi obtenu la signature, par la Russie, d'accords particuliers traitant la question de la responsabilité civile des exploitants nucléaires en Russie.

La France a fait de même avec le présent accord fait à Paris le 20 juin 2000.

Votre rapporteur effectuera une brève présentation des régimes internationaux de responsabilité civile en matière nucléaire avant de détailler le dispositif de l'accord du 20 juin 2000 puis d'évoquer les principaux aspects de la coopération franco-russe dans le domaine nucléaire.

I. LES RÉGIMES INTERNATIONAUX DE RESPONSABILITÉ CIVILE EN MATIÈRE DE DOMMAGES NUCLÉAIRES

La question de la **responsabilité civile en matière de dommages nucléaires** revêt une importante **dimension internationale**, compte tenu des effets transfrontières d'éventuels accidents nucléaires, ainsi que l'a montré l'accident de Tchernobyl. Le régime international mis en place à partir des années 1960 dans le cadre de l'OCDE et de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), a fait l'objet depuis lors d'améliorations et d'une extension notable de sa couverture géographique. Toutefois, la Russie n'est toujours pas partie à ces instruments internationaux et ne dispose pas d'une législation nationale reposant sur des principes équivalents.

A. LES CONVENTIONS DE PARIS ET DE VIENNE SUR LA RESPONSABILITÉ CIVILE EN MATIÈRE DE DOMMAGES NUCLÉAIRES

C'est à la fin des années 1950 que plusieurs pays développant une industrie nucléaire, notamment les Etats-Unis, le Royaume-Uni, l'Allemagne et la Suisse, se sont dotés d'une législation nationale spécifique relative à la responsabilité civile dans le domaine nucléaire. Il est toutefois apparu que ce sujet ne pouvait simplement être traité au plan interne.

D'une part, les accidents nucléaires éventuels étaient susceptibles de provoquer des dommages au delà des frontières de l'Etat considéré. D'autre part, il fallait régler les questions de responsabilité en cas d'activités transnationales, par exemple lorsque des matières nucléaires sont transférées d'un pays à un autre.

Ces questions ont été débattues dans deux enceintes internationales distinctes - l'Agence de l'énergie nucléaire (AEN) de l'OCDE et l'Agence internationale pour l'énergie atomique (AIEA) – jusqu'à la conclusion de deux conventions internationales :

- la **convention de Paris** du 29 juillet 1960 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 du 21 mai 1963.

Signée par 17 pays et comptant aujourd'hui 15 Etats parties¹, la convention de Paris, dont certains signataires ont adopté, le 31 janvier 1963, une convention complémentaire dite « convention de Bruxelles », est une

¹ L'Autriche, le Luxembourg et la Suisse, signataires de la convention de Paris, ne l'ont pas ratifiée. La Slovénie s'est jointe aux signataires d'origine.

convention de l'OCDE. Élaborée dans le cadre de l'AIEA, la convention de Vienne a pour sa part une vocation mondiale. Modifiée par un protocole d'amendement élaboré en septembre 1997 mais non encore entré en vigueur, elle a également fait l'objet d'une convention complémentaire sur la réparation des dommages nucléaires destiné à améliorer le régime d'indemnisation.

En dépit de certaines différences, les conventions de Paris et de Vienne instaurent des régimes juridiques de responsabilité civile très voisins qui reposent sur les principes suivants :

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

- la **responsabilité exclusive de l'exploitant**, toute action ne pouvant être intentée qu'à son encontre afin d'éviter la multiplication des procédures impliquant le constructeur, les fournisseurs ou des sous-traitants ; l'exploitant n'est exonéré de sa responsabilité que dans des cas très limités, comme l'action intentionnelle d'un tiers ;

- la **limitation de la responsabilité de l'exploitant** en montant, par la définition d'un plafond d'indemnisation, et en durée, les actions en réparation devant être intentées dans un délai de 10 ans après l'accident ;

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

- l'**unité de juridiction**, les seuls tribunaux compétents étant ceux situés sur le territoire où s'est produit l'accident, et la reconnaissance et l'exécution des jugements entre parties ;

- l'**égalité de traitement entre toutes les victimes** ;

- le **libre transfert des indemnités**.

Afin d'éviter des conflits de règles entre les deux conventions, l'Agence de l'énergie nucléaire de l'OCDE et l'AIEA ont élaboré le 21 septembre 1988 un **protocole commun** relatif à l'application de la convention de Vienne et de la convention de Paris. Entré en vigueur en 1992, il vise à assurer que les victimes de dommages nucléaires subis dans un Etat partie à l'une des deux conventions bénéficie d'un droit à réparation lorsque l'accident est survenu dans un Etat partie à l'autre convention. Grâce à cette « passerelle » entre les deux conventions, le champ territorial de la responsabilité civile a été étendu et les régimes de réparation ont été coordonnés. Les principes de base des deux conventions s'appliquent ainsi à tous les pays parties à l'une ou l'autre des conventions ainsi qu'au protocole commun.

B. LA POSITION DES PAYS PRODUCTEURS D'ÉNERGIE NUCLÉAIRE FACE À LA QUESTION DE LA RÉPARATION DES DOMMAGES

L'**accident de Tchernobyl**, en avril 1986, a provoqué une prise de conscience aiguë de l'importance des questions de responsabilité civile en matière nucléaire, en raison de la gravité des dommages provoqués non seulement sur le territoire soviétique, mais également hors des frontières, dans de nombreux pays européens, mais aussi parce que **l'Union soviétique a décliné toute responsabilité** pour ces dommages au motif qu'elle n'était partie à aucune des conventions internationales existantes.

En effet, **en 1986, 24 Etats seulement adhéraient à un régime international de responsabilité civile en matière nucléaire**, dont 14 au titre de la convention de Paris de l'OCDE et 10 au titre de la convention de Vienne. A l'exception de la Yougoslavie, les pays d'Europe centrale et orientale n'étaient liés à aucune de ces deux conventions, pas plus que l'Union soviétique.

Depuis lors, **le champ d'application géographique des deux conventions s'est étendu à 23 nouveaux Etats**, en particulier les pays d'Europe centrale et orientale, les pays issus de l'ex-URSS et des pays d'Amérique latine comme le Brésil ou le Chili.

Le tableau présenté ci-après illustre l'état actuel des signatures et des ratifications des conventions de Vienne et de Paris.

On observe qu'un **nombre important de pays disposant d'une industrie nucléaire ont ratifié l'une ou l'autre de ces conventions**. C'est en particulier le cas de la France, du Royaume-Uni, de l'Allemagne, de l'Ukraine, de la Suède, de l'Espagne ou encore de la Belgique, de la Bulgarie, de la République tchèque, de la Slovaquie ou de la Hongrie.

La **France** est partie à la convention de Paris et a signé, mais non ratifié, le protocole commun aux conventions de Paris et de Vienne. La responsabilité des dommages nucléaires est régie par la loi du 30 octobre 1968 relative à la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire, modifiée par la loi du 16 juin 1990. Cette législation se conforme au principe de responsabilité objective et exclusive de l'exploitant, y compris en cas de transport de substances nucléaires provenant de ses installations. L'exploitant indemnise les dommages jusqu'à concurrence de 91,5 millions d'euros (600 millions de francs), les dédommagements supplémentaires éventuels étant à la charge de toutes les parties à la convention de Bruxelles de 1963, à concurrence de 381 millions d'euros (2,5 milliards de francs).

**PAYS PARTICIPANT À UN RÉGIME INTERNATIONAL
DE RESPONSABILITÉ CIVILE EN MATIÈRE NUCLÉAIRE**

P : Etat partie *S* : Etat signataire

PAYS	Convention de Paris (OCDE)	Convention de Vienne (AIEA)	Protocole commun
Allemagne	P		P
Argentine		P	<i>S</i>
Arménie		P	
Autriche	<i>S</i>		
Bélarus		P	
Belgique	P		<i>S</i>
Bolivie		P	
Bosnie Herzégovine		P	
Brésil		P	
Bulgarie		P	P
Cameroun		P	P
Chili		P	P
Colombie		<i>S</i>	
Croatie		P	P
Cuba		P	
Danemark	P		P
Egypte		P	P
Espagne	P	<i>S</i>	<i>S</i>
Estonie		P	P
Fédération de Russie		<i>S</i>	
Finlande	P		P
France	P		<i>S</i>
Grèce	P		P
Hongrie		P	P
Israël		<i>S</i>	
Italie	P		P
Macédoine		P	
Lettonie		P	P
Liban		P	
Lituanie		P	P

Luxembourg	<i>S</i>		
Maroc		<i>S</i>	<i>S</i>
Mexique		P	
Moldavie		P	
Niger		P	
Norvège	P		P
Pays-Bas	P		P
Pérou		P	
Philippines		P	<i>S</i>
Pologne		P	P
Portugal	P		<i>S</i>
République tchèque		P	
Roumanie		P	P
Royaume-Uni	P	<i>S</i>	<i>S</i>
Saint Vincent		P	P
Slovaquie		P	P
Slovénie	P	P	P
Suède	P		P
Suisse	<i>S</i>		<i>S</i>
Trinité et Tobago		P	
Turquie	P		<i>S</i>
Ukraine		P	P
Uruguay		P	
Yougoslavie		P	

D'autres pays producteurs d'énergie nucléaire ne sont parties à aucune de ces conventions. C'est le cas des Etats-Unis, premier producteur mondial, mais également du Japon, de la Russie, de la Corée du sud ou du Canada.

Les **Etats-Unis** disposent de longue date d'une législation nationale sur la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires, avec le *Price-Anderson Act* de 1957, largement amendé depuis lors. Ils n'ont pas adhéré aux conventions de Paris et Vienne, les effets d'éventuels accidents nucléaires pouvant les concerner se limitant au continent nord-américain, compte tenu de l'implantation géographique des installations nucléaires. Aussi ont-ils conclu en 1976 un **accord bilatéral** relatif aux règles sur la responsabilité nucléaire avec le **Canada**, qui dispose lui aussi d'une législation nationale et n'a pas adhéré, pour des raisons identiques, aux régimes multilatéraux. D'autres accords bilatéraux ont été conclu par les Etats-Unis, notamment avec la Russie, pour couvrir les activités menées en coopération internationale.

Le **Japon**, qui n'adhère à aucun des deux régimes internationaux, dispose lui aussi depuis 1961 d'une législation nationale sur la réparation des dommages nucléaires. Cette législation ne comporte pas de restriction quant à son champ d'application géographique. Elle se fonde sur des principes analogues à ceux des conventions de Paris et de Vienne et retient en particulier la responsabilité objective et exclusive de l'exploitant.

La **Suisse** a signé dès l'origine la convention de Paris, mais ne l'a jamais ratifiée. Elle s'est dotée en 1983 d'une législation nationale reprenant les principes de cette convention et y apportant à certains égards des améliorations. Cette législation couvre notamment les dommages subis en Suisse mais consécutifs à des accidents nucléaires survenus à l'étranger, lorsque la victime ne peut obtenir, dans le pays responsable, une réparation équivalente. En application de cette loi, l'Etat suisse a assuré l'indemnisation de dommages causés par l'accident de Tchernobyl.

La **Russie**, pour sa part, a subi au cours de la dernière décennie d'intenses pressions pour adhérer à la convention de Vienne. Ce fut en particulier le cas en 1995 lors du sommet spécial du G7 tenu à Moscou et consacré à la sûreté nucléaire. La Russie a finalement **signé la convention de Vienne le 9 mai 1996 mais ne l'a toujours pas ratifiée**, en raison, semble-t-il, de fortes réticences face au montant de l'engagement financier impliqué par cette convention en cas d'accident. La Russie marque sa préférence pour une législation purement nationale qui n'a toutefois pas encore été mise au point.

II. L'ACCORD FRANCO-RUSSE DU 20 JUIN 2000

A la suite de l'accident de Tchernobyl et dès la dissolution du bloc soviétique, les organisations internationales (AIEA, Agence de l'énergie nucléaire de l'OCDE, Union Européenne, Banque européenne de reconstruction et de développement) ainsi que plusieurs pays développés (Etats-Unis, France, Allemagne, Japon) ont dégagés des moyens financiers et définis **des projets en vue d'améliorer la sûreté nucléaire en Russie, dans les pays issus de l'ex-Union soviétique et dans plusieurs pays d'Europe centrale.**

La mise en œuvre concrète de ces projets a rapidement buté sur la question du régime de responsabilité civile en cas de dommage, les pays concernés n'ayant pas adhéré aux conventions internationales et ne disposant pas de législation nationale spécifique sur le sujet. **De nombreuses sociétés occidentales ont refusé de conclure des contrats** dans le cadre de ces projets d'amélioration de la sûreté nucléaire tant que ces pays n'adoptaient pas un dispositif garantissant les fournisseurs contre une responsabilité potentielle.

Depuis lors, la plupart des pays en cause ont adhéré à la convention de Vienne et se sont dotés d'une législation nationale en reprenant les principes et en précisant l'application. Tel n'est toujours pas le cas de la Russie.

Comme d'autres pays exportateurs de matières ou d'équipements nucléaires, **la France a donc souhaité conclure avec la Russie un accord visant à définir le régime de responsabilité applicable dans les relations bilatérales**, afin d'éviter les difficultés liées à la non-ratification par la Russie de la convention de Vienne.

A. LE DISPOSITIF DE L'ACCORD

L'accord franco-russe du 20 juin 2000 régit les questions de responsabilité civile au titre de dommages nucléaires survenus en Russie du fait de fournitures provenant de France et destinées à des installations nucléaires russes. Il clarifie les responsabilités de chaque partie en cas de mauvais fonctionnement des équipements et canalise la responsabilité des dommages nucléaires sur la partie russe, conformément aux principes du droit international.

L'accord se place, en préambule, dans la perspective d'un développement de la coopération bilatérale dans le domaine de l'utilisation pacifique de l'énergie atomique et mentionne tout particulièrement l'amélioration de la sûreté nucléaire et radiologique des installations nucléaires russes.

Tel que défini à l'article 1^{er}, le **champ d'application** de l'accord couvre les questions de responsabilité au titre des dommages nucléaires, en cas d'**accident nucléaire survenu en Russie du fait de fournitures provenant de France et destinées à des installations nucléaires russes**.

L'accord bilatéral ne s'applique que si le ministère français de l'énergie a notifié par écrit chaque fourniture au ministère russe de l'énergie atomique. Ce dernier adresse une réponse aux autorités françaises ainsi qu'aux fournisseurs, une confirmation écrite de l'application des dispositions de l'accord, selon un modèle de lettre d'agrément annexé à l'accord.

L'article 2 se réfère à la convention de Vienne du 21 mai 1963, élaborée sous l'égide de l'AIEA, pour les définitions des notions d'accident nucléaire, de dommages nucléaires et d'installations nucléaires. Il donne une **définition extensive des fournitures couvertes par l'accord**, qui comportent :

- les **fournitures de prestations de toutes natures réalisées par le fournisseur** et portant sur tout ou partie d'installations nucléaires ;

- les **fournitures de moyens de transport**, y compris les conteneurs destinés au transport de substances radioactives, leurs accessoires-pièces de rechange ;

- les **fournitures d'autres équipements et marchandises** nécessaires aux installations nucléaires et aux moyens de transport ;

- le **transfert de savoir-faire et les prestations de services** en vue de la construction, de l'exploitation, de la modernisation ou du démantèlement d'installations nucléaires en Russie.

Concrètement, cette définition permet de viser plus particulièrement les matériels nécessaires à la construction ou à la maintenance de réacteurs nucléaires, comme les pompes, vannes ou turbines.

La disposition fondamentale de l'accord est son article 3 par lequel **la Russie s'engage à ne pas émettre, à l'encontre de la France ou du fournisseur, de réclamations au titre de dommages nucléaires** résultant d'un accident nucléaire survenu en Russie. Elle leur assure une protection juridique appropriée et les décharges de la responsabilité civile afférente aux réclamations de tierces parties.

Cette garantie ne joue pas en cas d'actes prémédités de la part de la partie française ou du fournisseur, ni si ces derniers omettent d'informer immédiatement les autorités russes de demandes d'indemnisations qui leur ont été présentées ou d'actions en justice intentées à leur encontre.

En revanche, ces engagements demeurent en vigueur indépendamment des transferts ultérieurs des droits de propriété sur les installations nucléaires.

Le paragraphe 6 de l'article 3 précise en outre que l'accord n'exclut pas la possibilité d'une indemnisation volontaire des dommages par les deux parties conformément à leur législation nationale.

L'article 4, relatif au règlement des différends, prévoit le recours à l'arbitrage en cas d'échec des consultations menées par les deux parties.

L'article 5 prévoit que chaque partie pourra se retirer de l'accord sous réserve d'un préavis de douze mois. Dans ce cas, les garanties de l'accord continuent de jouer en cas d'accident nucléaire causé par une fourniture réalisée avant la cessation de validité de l'accord.

Ce même article prévoit que l'accord bilatéral cessera de produire effet à compter de l'entrée en vigueur pour la Russie d'un traité international relatif aux règles de responsabilité au titre de dommages nucléaires auquel la France est partie.

B. L'ACCORD FRANCO-RUSSE COMPARÉ AU RÉGIME INTERNATIONAL ET AUX ACCORDS BILATÉRAUX SOUSCRITS AVEC LA RUSSIE

L'accord franco-russe reprend le principe commun aux conventions de Paris et de Vienne assurant la canalisation de la responsabilité objective sur l'exploitant en cas de dommages nucléaires et exonérant de sa responsabilité le sous-traitant ou le fournisseur.

L'accord va toutefois au delà des dispositions des conventions internationales puisque l'Etat russe s'engage à accorder une protection aux fournisseurs français et à ne pas les attaquer en responsabilité, alors que **le régime international n'exclut pas totalement des voies de recours** contre le sous-traitant ou le fournisseur si cela figure dans les dispositions contractuelles.

Ce dispositif est assez proche de celui prévu par d'autres accords conclu entre des pays fournisseurs et la Russie.

Le premier d'entre eux a été signé le 16 décembre 1993 entre les Etats-Unis et la Russie. Cet accord prévoit qu'à l'exception des actions en réparation contre des individus ayant causé des dommages avec préméditation, le gouvernement russe n'intentera pas d'actions en réparation contre le gouvernement des Etats-Unis ou des fournisseurs américains pour des dommages physiques ou matériels résultant des activités entreprises dans le cadre des accords américano-russes d'amélioration de la sûreté nucléaire.

Dans le même esprit, un protocole d'accord a été signé le 27 février 1995 entre la Commission européenne et la Russie, dans le cadre de la mise en œuvre du programme Tacis. En 1998, la Norvège et l'Allemagne ont à leur tour signé un accord bilatéral avec la Russie.

La France a donc engagé assez tardivement des négociations qui ont essentiellement consisté à convaincre la partie russe d'accorder aux fournisseurs français des garanties analogues à celles reconnues aux fournisseurs américains. De fait, l'accord franco-russe s'inspire très largement de l'accord germano-russe de 1998, lui-même très proche de l'accord américano-russe de 1993.

III. APERÇU DE LA COOPÉRATION FRANCO-RUSSE DANS LE DOMAINE NUCLÉAIRE

L'absence de garanties en matière de responsabilité civile n'a pas empêché les industriels français de commencer à développer des coopérations avec le ministère russe de l'énergie nucléaire ou les industriels du secteur. Toutefois, l'absence d'un contexte juridique suffisamment protecteur a été fréquemment rappelée pour hâter la conclusion d'une convention bilatérale.

La Russie dispose actuellement de 35 réacteurs nucléaires civils en activité et projette d'en construire de nouveaux dans les années à venir. Des perspectives de coopération industrielle sont donc probables, d'autant que la Russie ne dispose plus de fabricants pour certains équipements ou produits nécessaires à la construction de réacteurs. Le groupe Areva, qui procède déjà à des échanges de matières nucléaires pour enrichissement en Russie, pourrait être intéressé par ces projets de coopération.

D'autre part, l'essentiel de la contribution française aux projets d'amélioration de la sûreté nucléaire russe passe par les programmes de la BERD et par le programme TACIS de la communauté européenne.

Dans l'immédiat, l'accord du 20 juin 2000 a vocation à couvrir essentiellement les activités des fournisseurs français agissant en Russie au titre des programmes bilatéraux ou multilatéraux portant sur le démantèlement de l'arsenal nucléaire russe et sur la dépollution nucléaire.

A. LES PROJETS LIÉS AU DÉMANTÈLEMENT DE L'ARSENAL NUCLÉAIRE RUSSE : LE PROGRAMME AIDA

Depuis 1992, la France a initié avec la Russie un programme de coopération technique en matière de non-prolifération nucléaire. Cette coopération s'articule autour de deux accords, AIDA 1 et AIDA-MOX 2.

Signé le 12 novembre 1992 pour une durée de 10 ans avec tacite reconduction, l'**accord AIDA I** vise à développer la coopération franco-russe dans les domaines de l'**élimination des armes nucléaires en Russie retirées du service** et de l'utilisation à des fins civiles de matières nucléaires issues des armes. Cette coopération, financée à hauteur de 62 millions d'euros, a permis de réaliser les premières études sur la définition du procédé de **recyclage du plutonium militaire russe excédentaire** en combustible MOX et de financer des équipements destinés au démantèlement d'armes nucléaires russes, tels que des bâtiments de stockage, des machines-outils ou des containers de transports.

L'accord **AIDA-MOX II**, signé en juin 1998, est un accord trilatéral **franco-germano-russe**. Financé à hauteur de 10 millions d'euros sur quatre ans, il précise les modalités techniques de **transformation en MOX du plutonium militaire** issu du démantèlement des armes nucléaires russes, au travers de différentes études, notamment des études d'adaptation de réacteurs russes existants à l'emploi du combustible MOX. Une action commune de l'Union européenne sur le désarmement et la non-prolifération en Russie, décidée en 1999, comporte un volet MOX, de l'ordre de 5,2 millions d'euros, qui vient en soutien à l'accord trilatéral.

L'accord trilatéral franco-germano-russe AIDA-MOX II est arrivé à échéance au mois de juin 2002 et l'Allemagne a décidé de mettre fin à sa participation dans ce programme. Les autorités françaises étudient actuellement la définition d'un nouveau cadre de coopération technique avec la Russie en matière de non-prolifération nucléaire.

Il faut rappeler que la question de l'élimination du plutonium militaire russe en excès mobilise d'autres initiatives internationales. Un accord russo-américain de septembre 2000 prévoit la destruction de 34 tonnes de plutonium militaire de part et d'autre sur quinze ans et la mise en place d'une coopération technique et scientifique bilatérale. Le G8 a pris une initiative visant à assurer le financement du volet russe de ce projet (de l'ordre de deux milliards de dollars répartis équitablement entre une phase d'investissement et une phase d'exploitation). Un groupe d'experts (*MPDG - Multilateral Plutonium Disposition Group*) a été chargé d'étudier le bouclage du financement du projet et la mise en place d'une structure multinationale.

B. LES PROJETS DE DÉPOLLUTION NUCLÉAIRE

La France participe en coopération internationale à deux projets en matière de dépollution nucléaire, le projet « MNEPR » et le projet « LEPSE ».

Lancé à l'automne 1998 par la Norvège, le **projet d'accord-cadre en matière de dépollution nucléaire en Russie** (*Multilateral Nuclear Environmental Programme in the Russian Federation - MNEPR*) associe l'Allemagne, la Belgique, les Etats-Unis, la Finlande, la France, la Norvège, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, la Fédération de Russie, la Suède et la Commission européenne. L'Agence pour l'énergie nucléaire de l'OCDE apporte son soutien aux négociations.

Le but poursuivi est de faciliter la conclusion de projets de coopération liés à la dépollution nucléaire en Russie en définissant dans un accord général le régime juridique dans lequel cette coopération s'exercera, en ce qui concerne par exemple les dispositions relatives au contrôle des projets, à la fiscalité, à la responsabilité en cas d'accident, au règlement des différends.

Développé dans les années 1990, le **projet «Lepse»** vise à extraire et à conditionner des combustibles nucléaires usés et des déchets radioactifs stockés sur un ancien navire, le *Lepse*, basé à Mourmansk. Ce projet met en présence la Russie, la France, la Norvège, les Pays-Bas, la Communauté européenne et la « *Nordic Environment Finance Corporation - NEFCO* ».

Le coût des travaux est estimé à environ 8,5 millions d'euros, dont 1,5 million d'euro pris en charge par la France (1,3 million d'euros du Fonds français sur l'environnement mondial, et 200 000 euros du ministère des Affaires étrangères). Côté français, les travaux seront entrepris par la société SGN (AREVA). Les donateurs ne sont directement concernés que par l'extraction des déchets, le volet relatif au transport et au stockage étant à la charge de la Russie.

L'absence de législation russe appropriée en matière de responsabilité civile nucléaire a retardé le lancement des travaux, ce qui a notamment motivé la conclusion des accords bilatéraux entre la Russie et la Commission européenne, la Norvège puis la France . La signature en juillet 2002 d'un accord de ce type entre la Russie et *NEFCO* doit permettre une mise en œuvre rapide de ce projet.

Les autorités russes mettent également l'accent sur la **réhabilitation de la Baie Andreev** dans la péninsule de Kola, qui constituait le principal site de stockage de déchets radioactifs et de combustibles nucléaires usés de la flotte russe pendant la période de la guerre froide, et a été abandonné depuis dix ans. La Norvège, également engagée sur ce dernier projet, a sollicité le soutien de la France en juin 2001. Tout accordant la priorité à l'aboutissement du projet «*Lepse*», les autorités françaises se sont déclarées ouvertes à des propositions de coopération dans ce domaine.

CONCLUSION

La Russie n'ayant toujours pas ratifié la convention de Vienne de l'AIEA, qu'elle a signée en 1996, et ne disposant pas d'une législation nationale instaurant un régime de responsabilité civile en matière de dommages nucléaires conforme aux principes du droit international, il était nécessaire de conclure un accord bilatéral, comme l'ont fait les Etats-Unis, l'Allemagne ou la communauté européenne, afin de couvrir la responsabilité des fournisseurs français intervenant en Russie.

Certes, pour une large part, la contribution française aux activités d'amélioration de la sûreté nucléaire en Russie passe par les programmes de la Commission européenne et de la BERD, couverts par des accords spécifiques que ces entités ont conclu avec la Russie.

L'accord du 20 juin 2000 permet pour sa part de lever un obstacle juridique à une coopération bilatérale qui porte actuellement sur l'élimination des excédents de plutonium militaire et sur des projets de dépollution nucléaire, mais qui pourrait à l'avenir se développer dans le domaine industriel, compte tenu des perspectives de poursuite du programme électronucléaire russe.

Compte tenu de ces éléments, votre commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées vous demande d'adopter le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre la France et la Russie relatif à la responsabilité civile au titre de dommages nucléaires du fait de fournitures en provenance de France destinées à des installations nucléaires en Russie.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie sous la présidence de M. André Dulait, président, la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées a examiné le présent rapport lors de sa séance du mercredi 2 octobre 2002.

A la suite de l'exposé du rapporteur, M. Xavier de Villepin a demandé des précisions sur l'application de l'accord au domaine nucléaire militaire. Il a également demandé si des déchets nucléaires étrangers étaient recyclés en Russie.

M. Jean-Guy Branger a jugé positive l'amélioration du cadre juridique des relations franco-russes dans le domaine nucléaire, mais il a souligné le caractère très limité des mesures engagées face à l'ampleur des problèmes soulevés par le démantèlement de l'arsenal nucléaire russe.

M. André Dulait a mentionné la volonté de la Russie d'accroître la coopération avec les pays occidentaux en matière nucléaire.

Mme Maryse Bergé-Lavigne a demandé si la France retraitait des déchets nucléaires russes.

En réponse à ces différentes interventions, M. Xavier Pintat, rapporteur, a apporté les précisions suivantes :

- dans le domaine nucléaire militaire, la coopération franco-russe porte sur l'élimination du plutonium militaire russe excédentaire et son recyclage dans des installations civiles en Russie ;

- l'engagement pris au Canada, au mois de juin 2002, par les pays du G8, de financer à hauteur de 20 milliards de dollars une aide au démantèlement et à la sécurisation des programmes nucléaire, chimique et biologique russes démontre l'ampleur du problème et la réelle prise de conscience, par la communauté internationale, de la nécessité de développer la coopération, en particulier en matière nucléaire, avec la Russie ;

- s'agissant des déchets nucléaires, il faut distinguer le retraitement, qui peut s'effectuer dans des installations comme celles de La Hague, du stockage définitif qui s'effectuera quant à lui en Russie.

La commission a ensuite émis un avis favorable sur le projet de loi.

PROJET DE LOI

(Texte proposé par le Gouvernement)

Article unique¹

Est autorisée l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Fédération de Russie relatif à la responsabilité civile au titre de dommages nucléaires du fait de fournitures en provenance de la République française destinées à des installations nucléaires en Fédération de Russie, signé à Paris le 20 juin 2000, et dont le texte est annexé à la présente loi.

¹ Voir le texte annexé au document Sénat n° 323 (2001-2002)

ANNEXE - ETUDE D'IMPACT¹

- Etat de droit et situation de faits existants et leurs insuffisances.

La Russie possède une législation sur la responsabilité civile nucléaire mais celle-ci est insuffisante pour permettre l'intervention des fournisseurs français de produits et services dans des conditions de protection juridique satisfaisantes.

Outre le fait que cette législation ne s'applique qu'aux nationaux russes, la Russie n'est pas partie à un accord dont la France serait également partie ou dont elle pourrait bénéficier. En effet, la Fédération de Russie n'est partie à aucune des deux grandes conventions internationales en matière de responsabilité civile que sont la convention de Paris du 29 juillet 1960 et celle de Vienne du 21 mai 1963.

La signature d'un accord bilatéral s'est donc avérée nécessaire pour que les fournisseurs français puissent opérer en Russie comme c'est le cas pour les Américains, les Allemands ou les fournisseurs européens intervenant dans le cadre d'opérations menées par la Commission européenne. L'accord signé engage l'Etat russe à décharger les fournisseurs français de leur responsabilité civile en cas de dommages nucléaires résultant d'un accident nucléaire.

- Bénéfices escomptés en matière :

*** d'emploi**

En tant que deuxième puissance nucléaire civile mondiale, la France possède une spécialisation sectorielle industrielle certaine dans le domaine nucléaire. Les industriels français sont déjà bien implantés dans des pays comme le Japon, la Chine, la Corée du Sud ou la Belgique.

La possibilité pour les entreprises françaises de fournir des matériels aux exploitants d'installation nucléaires situées sur le territoire russe pourrait favoriser le développement de ce secteur compétitif et avoir, de ce fait, un impact en terme de création d'emplois. Celui-ci reste cependant difficilement quantifiable.

¹ Texte transmis par le Gouvernement pour l'information des parlementaires.

*** d'intérêt général**

La possibilité pour les industriels français de fournir à la Russie des matériels permettra, notamment, la réalisation de plusieurs projets dans les domaines de l'assainissement et du démantèlement nucléaires.

Par ailleurs, elle permettra à la France de contribuer avec d'autres Etats et organisations internationales à l'amélioration de la sûreté et de la sécurité nucléaires dans ce pays. Dans un souci de développement durable, l'impact de ce dispositif en matière de restauration et de protection de l'environnement sera donc important.

***financière**

L'accord n'engage pas les finances de l'Etat et n'emportera donc pas de conséquence majeure pour les finances publiques. Seules les recettes fiscales des exportations vers la Russie, rendues possibles par l'accord, peuvent être mentionnées.

*** de simplification des formalités administratives**

L'article premier précise les formalités à accomplir par le fournisseur et les autorités compétentes de l'une et l'autre parties préalablement à chaque fourniture.

*** de complexité de l'ordonnancement juridique**

L'accord permettra de rapprocher la situation juridique de la Fédération de Russie de la nôtre et de celle de nombre de nos partenaires, en particulier allemands. Il en résultera une plus grande uniformité des règles en la matière, ce qui facilitera le travail des entreprises françaises.