



N° 523

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 14 janvier 2003.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR LE PROJET DE LOI,
ADOPTÉ PAR LE SÉNAT, *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 des
dommages nucléaires du fait de fournitures en provenance de la
République française destinées à des installations nucléaires en
Fédération de Russie,*

PAR M. RENÉ ANDRÉ,

Député

Voir les numéros :

Sénat : 323 (2001-2002), 4 et T.A. 14 (2002-2003)

Assemblée nationale : 273

Traités et conventions.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	5
 I – LA FRANCE A ETABLI UNE COOPERATION AVEC LA RUSSIE DANS LE DOMAINE NUCLEAIRE.....	 6
A – LE DEVELOPPEMENT DE LA COOPERATION A PARTIR DE 1992.....	6
B – UN ENCADREMENT JURIDIQUE INSUFFISANT EN RAISON DU DEFAUT DE RATIFICATION DES INSTRUMENTS INTERNATIONAUX PAR LA RUSSIE ..	7
 II – L’APPORT DE L’ACCORD FRANCO-RUSSE DU 20 JUIN 2000	 10
A – L’ENGAGEMENT DE LA RUSSIE A NE PAS EMETTRE DE RECLAMATIONS A LA FRANCE OU AU FOURNISSEUR AU TITRE DE DOMMAGES NUCLEAIRES	10
B – LES PERSPECTIVES DE COOPERATION OUVERTES PAR L’ACCORD	10
 CONCLUSION	 13
 EXAMEN EN COMMISSION	 15

Mesdames, Messieurs,

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

L'objectif principal de l'accord est de fournir un cadre juridique en ce qui concerne la responsabilité civile pour les livraisons effectuées en Russie par la France et ses fournisseurs. L'absence actuelle de règles permettant de dégager la responsabilité civile de ces derniers en cas d'accident nucléaire survenant en Russie est un obstacle au développement des échanges et de la coopération entre les deux pays, alors que le champ qui s'ouvre pour cette coopération est très large.

Deux conventions internationales, la convention de Vienne sur la responsabilité civile nucléaire (adoptée en 1963 sous l'égide de l'Agence internationale de l'énergie atomique), et la convention de l'OCDE de 1960, prévoient la responsabilité unique de l'exploitant de l'installation nucléaire, en dégageant celle des fournisseurs. Au cours des années 1990, la plupart des pays d'Europe centrale et orientale ont adhéré à la convention de l'AIEA. La Russie a signé cette convention en 1996 mais ne l'a pas encore ratifiée, et n'a pas encore adopté de législation interne conforme aux règles reconnues par la communauté internationale.

Dans cette situation, les pays ou organisations coopérant avec la Russie dans le domaine nucléaire ont conclu des accords bilatéraux définissant un cadre juridique conforme aux principes internationalement reconnus : les Etats-Unis en 1993, l'Allemagne et la Norvège en 1998, la Communauté européenne (pour le programme TACIS) et la BERD en 1995. Ces accords sont tous rédigés sur le modèle de l'accord américano-russe de 1993.

La France a également négocié un accord particulier. Signé le 20 juin 2000, il est aujourd'hui soumis à notre Commission.

Le Gouvernement du Président Poutine a élaboré et présenté en 2000 une stratégie de développement électronucléaire pour la première moitié du XXIème siècle, l'« initiative Poutine ». Ce document pose les bases d'une stratégie nucléaire à long terme pour la Russie, incluant des concepts techniques novateurs tant pour les réacteurs que pour le cycle du combustible et la gestion des déchets. Les financements importants nécessités par ce programme ne permettent d'envisager son développement qu'à long terme ; cependant, ce programme établit des perspectives pour l'industrie nucléaire russe et vise à l'insérer dans le cadre international, ce qui contribuera à valoriser son potentiel scientifique et prendre une place accrue sur le marché mondial.

Le présent rapport évoquera la coopération internationale, riche et variée, qui s'est instaurée avec les instituts et les administrations russes. Les organismes et industriels français du nucléaire – AREVA, le CEA, EDF, L'IPSN, notamment- coopèrent depuis plusieurs années de façon très satisfaisante avec leurs partenaires russes.

Le champ de la coopération avec la Russie est vaste. Il s'agit tout d'abord du démantèlement des armes nucléaires, et en particulier du démantèlement de 190 sous-marins nucléaires. Ce domaine pose la question de la gestion des déchets produits par le démantèlement – réacteurs, combustibles et déchets- ainsi que le traitement des sites d'exploitation de la flotte nucléaire.

I – LA FRANCE A ETABLI UNE COOPERATION AVEC LA RUSSIE DANS LE DOMAINE NUCLEAIRE

A – Le développement de la coopération à partir de 1992

Une coopération s'est développée entre la France et la Russie dans le domaine nucléaire, de façon bilatérale, mais surtout sur le plan européen.

Les industriels français ont noué des coopérations avec le Ministère de l'énergie atomique russe (Minatom) ou les industriels du secteur. Le groupe Areva, en particulier, procède à des échanges de matières nucléaires pour enrichissement en Russie. L'absence d'accord sur la responsabilité civile en cas de dommages nucléaires n'a pas empêché toute coopération, mais le contexte juridique étant moins protecteur, les industriels français (Areva, EDF) ont souvent rappelé la nécessité de cet accord auprès du Ministère de l'Industrie, du CEA et du Ministère des Affaires étrangères.

Depuis 1992, la France a mis en place avec la Russie un programme de coopération en matière de non-prolifération nucléaire. Cette coopération s'articule autour de deux accords, AIDA I et AIDA-MOX II.

L'accord AIDA I, signé en 1992, 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. Cet accord a été signé le 12 novembre 1992 pour une durée de 10 ans avec tacite reconduction. 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 bâtiments de stockage, machines-outils, containers de transports, par exemple.

L'accord AIDA-MOX II, signé en juin 1998, est un accord trilatéral franco-germano-russe. Cet accord, financé à hauteur de 10 millions d'euros sur quatre ans, précise les modalités techniques de transformation en MOX du plutonium 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. Cet accord AIDA-MOX II est arrivé à échéance fin juin 2002.

La coopération technique franco-germano-russe développée dans le cadre de l'accord AIDA-MOX II accompagne les initiatives relatives à l'élimination du plutonium militaire russe en excès des besoins de défense, avec :

- l'accord russo-américain de septembre 2000, prévoyant la destruction de 34 tonnes de plutonium militaire de part et d'autre sur quinze ans. Cet accord s'accompagne d'un accord de coopération technique et scientifique entre le *Department of energy* (DOE) et le Minatom (1998) ;

- une initiative du G8 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). Dans le cadre de cette initiative du G8, un groupe d'experts le 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.

L'accord trilatéral franco-germano-russe AIDA-MOX II est arrivé à échéance au mois de juin 2002. Cette arrivée à échéance se combine avec la décision de la partie allemande de mettre fin à sa participation dans ce programme. Les autorités françaises étudient donc actuellement la définition d'un nouveau cadre de coopération technique avec la Russie en matière de non-prolifération nucléaire.

B – Un encadrement juridique insuffisant en raison du défaut de ratification des instruments internationaux par la Russie

Deux conventions internationales régissent l'indemnisation des dommages nucléaires : la convention de Paris du 29 juillet 1960 et la convention de Vienne du 21 mai 1963.

Les régimes internationaux de responsabilité civile en matière nucléaire, issus de ces deux conventions visent à assurer une indemnisation rapide et efficace des victimes de dommages nucléaires. Les activités nucléaires et notamment l'utilisation de la réaction nucléaire en chaîne ayant dès leur début été perçues comme porteuses de risques importants, les Etats ont souhaité établir rapidement des conventions ad hoc, dont l'objectif était d'organiser l'indemnisation (action a posteriori), mais aussi à responsabiliser les exploitants nucléaires en exigeant qu'ils disposent en permanence d'une couverture d'assurance ou d'une garantie financière à hauteur des montants fixés par les conventions (action préventive).

Les grands principes de la responsabilité civile nucléaire organisés par les deux conventions sont les suivants :

- la responsabilité objective de l'exploitant (responsabilité sans faute) ;
- la responsabilité exclusive de l'exploitant (à l'exclusion de toute autre personne) ;
- l'unicité de juridiction (une seule juridiction compétente) ;
- le traitement égal de toutes les victimes ;
- la reconnaissance et l'exécution des jugements entre parties ;
- le libre transfert des indemnités.

Les pays du G7 ont fait pression pour que la Russie ratifie la Convention de Vienne, notamment lors du G7 spécial de Moscou en 1995

consacré à la sûreté nucléaire. La Russie a signé cette convention le 9 mai 1996, mais ne l'a pas ratifiée. Les parlementaires russes craignent vraisemblablement un engagement financier trop grand en cas d'accident nucléaire et surtout préféreraient que soit adopté un système purement national.

D'autres pays disposant d'une industrie nucléaire n'ont adhéré à aucune des deux conventions, mais ont introduit des règles souvent similaires aux principes mentionnés plus haut dans leur législation nationale : c'est le cas du Japon, des Etats-Unis ou du Canada, par exemple.

L'accord franco-russe a été négocié en reprenant le modèle de l'accord bilatéral russo-allemand signé en 1998, qui lui-même s'était largement inspiré de l'accord russo-américain de 1993. Les négociations franco-russes ont été longues car les Russes ne sont pas naturellement disposés à accorder les garanties qu'ils reconnaissent aux Américains à un grand nombre de partenaires.

II – L'APPORT DE L'ACCORD FRANCO-RUSSE DU 20 JUIN 2000

A – L'engagement de la Russie à ne pas émettre de réclamations à la France ou au fournisseur au titre de dommages nucléaires

L'accord franco-russe présente une grande analogie avec les conventions internationales. Il diffère cependant sur certaines questions.

Ainsi par exemple, les conventions de Paris et de Vienne posent le principe de la responsabilité objective et exclusive de l'exploitant. Le sous-traitant, le fournisseur, se voient dégagés de leur responsabilité en cas de dommage nucléaire aux tiers. C'est l'exploitant qui est responsable et qui doit assurer l'indemnisation, car l'on considère que c'est à lui de vérifier la qualité du travail des fournisseurs. Ce principe vise à réserver la responsabilité sur l'opérateur qui conduit l'installation, et qui est une personne morale dotée de ressources importantes, donc mieux à même d'indemniser les victimes. Il n'en reste pas moins que les conventions n'excluent pas la possibilité de prévoir par dispositions contractuelles des voies de recours de l'exploitant contre le sous-traitant.

L'accord bilatéral diffère dans le sens où c'est l'Etat russe qui s'engage à accorder une protection aux fournisseurs français et à ne pas les attaquer en responsabilité (article 3, alinéas 1 et 2).

L'accord s'appliquera à des fournitures qui peuvent consister en tout article nécessaire à la construction ou la maintenance de réacteurs nucléaires (pompes, vannes, turbines, par exemple). La Russie dispose actuellement de 35 réacteurs nucléaires civils en activité, et elle projette d'en construire de nouveaux dans les années à venir. Mais comme elle ne dispose plus sur son territoire d'industries produisant la totalité des articles entrant dans la fabrication des réacteurs, la poursuite de coopérations comme celle entreprise avec le groupe Areva est des plus probables.

B – Les perspectives de coopération ouvertes par l'accord

Deux champs de coopération s'ouvrent aujourd'hui. Ils concernent d'une part, la dépollution nucléaire, et, d'autre part, la sûreté des réacteurs.

Développé dans les années 90, **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 Fédération de Russie, la France, la Norvège, les Pays-Bas, la Communauté européenne et la « Nordic Environment Finance Corporation ».

Le coût des travaux est estimé à environ 8,5 millions d'euros, dont 1,5 million pris en charge par la France (dont 1,3 million d'euros par le Fonds Français pour l'Environnement mondial). Du 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 : des accords bilatéraux dans ce domaine ont été conclus entre la Fédération de Russie et la Commission européenne (1995), la Norvège (1998) et la France (2000). 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.

En dehors de ce projet, les autorités russes souhaitent procéder à la réhabilitation de la Baie Andreev dans la péninsule de Kola. Ce principal site de stockage de déchets radioactifs et de combustibles nucléaires usés de la flotte russe pendant la période de la guerre froide, est abandonné depuis dix ans. La Norvège, également engagée sur ce dernier projet, a sollicité le soutien de la France en juin 2001 qui a fait connaître sa disponibilité pour une coopération dans ce domaine, tout en souhaitant voir aboutir le projet « Lapse ».

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 », dit accord 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 : dispositions relatives au contrôle des projets, à la fiscalité, à la responsabilité en cas d'accident, au règlement des différends.

Les négociations achoppent sur les questions relatives à la responsabilité en cas d'accident et à la taxation. Des solutions auraient été élaborées l'année dernière. Pour la responsabilité en cas d'accident, notamment, la situation sera calquée sur les accords bilatéraux déjà conclus dans ce domaine avec la Russie.

Cependant, les autorités russes et en particulier le vice-ministre du Minatom, M. Valery Lebedev, souhaitent encore présenter de nouvelles propositions d'amendements relatives à la taxation notamment.

D'autres projets concernent la sûreté des réacteurs russes. Dans ce domaine, la contribution française aux projets d'amélioration de la sûreté nucléaire russe s'inscrit essentiellement dans les programmes de la BERD ou de la Communauté Européenne (programmes TACIS). Des contacts bilatéraux ont cependant été noués entre autorités de sûreté des deux pays. Dans le cadre du projet AIDA-MOX, la partie russe est chargée de rédiger un ensemble de documents sur la sûreté des installations à construire. La Direction générale de la Sûreté Nucléaire et de la Radioprotection (DGSNR) et l'Institut de

Radioprotection et de Sûreté nucléaire (IRSN) français sont quant à eux chargés de l'analyse de ces documents.

CONCLUSION

Le présent accord apporte une sécurité juridique aux activités d'amélioration de la sûreté nucléaire conduites avec la collaboration d'organismes ou d'entreprises françaises. Il est donc très important, alors qu'il existe un immense domaine de coopération multilatérale, mais aussi bilatérale, en matière de démantèlement d'armes nucléaires et de dépollution, mais aussi dans le domaine de l'industrie électronucléaire.

L'accord est entré en vigueur en Russie où une approbation parlementaire n'a pas été nécessaire. Il n'est pas en vigueur en France, la clause d'entrée en vigueur provisoire ayant été jugée sans effet par la direction des affaires juridiques du Ministère des Affaires étrangères.

Votre rapporteur recommande, en conséquence, l'approbation du présent projet de loi.

EXAMEN EN COMMISSION

La Commission a examiné le présent projet de loi au cours de sa réunion du 14 janvier 2003.

Après l'exposé du Rapporteur, **M. Gilbert Gantier** a demandé quand aurait lieu la décontamination de la péninsule de Kola, qui est une véritable « poubelle nucléaire ».

M. René André a indiqué qu'en effet la péninsule de Kola est l'ancien site de stockage de déchets radioactifs et de combustibles nucléaires usés de la flotte russe. La décontamination de cette région est évidemment le souci des pays nordiques au premier chef, mais concerne également d'autres pays dont la France, qui a affirmé sa disponibilité pour une coopération dans ce domaine. Le traitement de cette région nécessite cependant des fonds très importants.

Un projet d'accord-cadre en matière de dépollution nucléaire en Russie est en cours d'élaboration : il associe l'Allemagne, la Belgique, les Etats-Unis, la Finlande, la France, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, la Fédération de Russie, la Suède et la Commission européenne. Il s'agit de définir le cadre juridique dans lequel s'exercera cette coopération aux fins de dépollution.

Suivant les conclusions du Rapporteur, *la Commission a adopté le projet de loi (n° 273).*

*

* *

La Commission vous demande donc d'*adopter*, dans les conditions prévues à l'article 128 du Règlement, le présent projet de loi.

523 – Rapport de M. René André : accord avec la Fédération de Russie –
responsabilité civile au titre des dommages nucléaires