

CONSIDÉRATIONS SUR LA RESPONSABILITÉ INTERNATIONALE DES ÉTATS EN CAS D'INCIDENTS NUCLÉAIRES

par PAUL RUEGGER

*Ambassadeur, Membre et ancien Président du Comité International
de la Croix-Rouge à Genève*

1/ Dès qu'on a pu parler, dans l'histoire, d'une communauté des États, le problème de la responsabilité mutuelle des membres de cette communauté pour des actes ou des omissions contraires au droit a dû se poser d'emblée. La responsabilité des États est la conséquence inéluctable de l'existence du droit des gens, elle découle de la nature des relations d'État fondées sur des normes juridiques. Aux droits des États correspondent des devoirs et, où il y a un devoir international qui n'est pas accompli, l'État fautif peut être tenu responsable de ses manquements par celui où par ceux dont les intérêts légitimes sont lésés. L'histoire des relations internationales — qui reflète d'innombrables litiges de portée grande ou restreinte — est, dans une large mesure, le miroir des exigences de ceux qui invoquent la responsabilité d'autres membres de la communauté, et, d'autre part, de la répudiation ou de la contestation de toute responsabilité.

2/ Le principe de la responsabilité des États, qui est ancré dans des exigences morales surtout — quelle qu'ait été et soit une pratique internationale flottante et défectueuse — a trouvé à travers les siècles, son expression dans une doctrine presque unanime¹, quant à ses bases, depuis Grotius, Pufendorf, Burlamaqui et Vattel jusqu'aux auteurs de nos temps. Du moment qu'il s'agit d'un impératif d'ordre moral, le droit, proclamé jadis comme étant « naturel », a été, aussi dans son application dans des domaines divers, davantage l'œuvre de juristes et de penseurs que le résultat partiel d'une *consuetudo*. En face des problèmes centraux du droit des gens — et celui de la responsabilité inter-

1. Quelques rares exceptions (FUNCK-BRENTANO et SOREL, *Précis du droit des gens*, I, p. 224 et PRADIER-FODÉRÉ, *Traité du droit international public* I, p. 329 ss) ne font que confirmer la règle.

nationale des États en est un — le droit coutumier ne saurait être toujours ni une source principale du droit, ni surtout un moteur de son évolution future, car le développement de la *consuetudo* suit souvent de très loin la genèse de faits nouveaux et essentiels qui exigent, dans l'intérêt général des États et de la communauté, l'énoncé rapide de règles d'application nouvelles. La reconnaissance de la primauté du « droit logique », des « règles générales du droit » selon la terminologie du statut de la Cour internationale de Justice, sur les normes graduellement formées à travers une pratique nécessairement flottante, est essentielle pour la fixation de la perspective sous laquelle il convient de contempler les conséquences de la « révolution atomique » qui se dessine². Face aux problèmes nouveaux et graves qui surgissent brusquement, dont l'évolution n'est encore guère prévisible, mais qui appellent avec force la fixation de règles juridiques pouvant seules canaliser et maîtriser l'évolution, la création même du droit doit se poursuivre sur un rythme accéléré.

3/ Certes, si l'on peut indiscutablement tenir pour acquis le principe fondamental de la responsabilité des États, si, d'autre part, dans l'application de ce principe à des champs nouveaux de l'action de l'homme, il y a lieu de remonter plutôt aux sources premières du droit qu'à des précédents tirés de domaines voisins, il ne faudrait pas, pour autant, vouloir écarter les appuis que peuvent fournir l'interprétation du droit, des solutions antérieures, quoique différentes, trouvées grâce à un raisonnement juste dans des cas présentant des analogies avec les situations nouvellement créées. Ceci a valu dans le passé et ceci vaut encore aujourd'hui. Hugo Grotius, dans son œuvre « *De jure belli ac pacis* »³, en exposant les éléments de sa théorie de la responsabilité, a été sans doute influencé, peut-être inspiré, par des conclusions formulées par les post-glossateurs quant à la responsabilité des corporations du Moyen Age pour leurs actes et omissions⁴. De même, des essais modernes de jeter les bases d'une doctrine et, de formuler aussi les lignes générales d'une pratique internationale en matière de responsabilité pour des accidents nucléaires ne pourront pas ne pas tenir compte, par exemple, des sentences rendues en 1938 et en 1941 par un tribunal arbitral entre les

2. Voir au sujet des perspectives nouvelles qui s'ouvrent, l'étude d'importance primordiale de CHARLIER, « *Questions juridiques soulevées par l'évolution de la science atomique* » dans Recueil des Cours de l'Académie de Droit international de la Haye, T. 91 (1957), pp. 213 s.

3. *Lib. II, capita XVII et XXI.*

4. Voir à ce sujet les auteurs cités dans RUEGGER et W. BURCKHARDT, « *Die völkerrechtliche Verantwortlichkeit des Staates für die auf seinem Gebiet begangenen Verbrechen* », Zurich 1924, pp. 6 s.

États-Unis et le Canada dans l'affaire de la Fonderie de Trail ; sentences réaffirmant le principe que « tout État est tenu à ce qu'il ne se produise pas chez lui d'agissements pouvant causer des préjudices chez d'autres »⁵. Des éléments similaires d'appréciation, d'un prix certain pour l'évaluation de situations nouvelles, découlent, sans aucun doute et en grand nombre, des opinions autorisées émises en matière de « droit de voisinage » entre États et aussi entre des membres d'un État fédéral. Un des avis récents les plus significatifs, à cet égard, est le suivant formulé, toujours à propos de l'application internationale du droit de voisinage, par le Département politique fédéral suisse en 1952 : « Le simple fait qu'un tel dommage a été subi suffit pour fonder la responsabilité de l'État sur le territoire duquel l'acte illicite a son origine »⁶. Certes, une règle précise de ce genre est, à l'heure actuelle, loin d'être reconnue, sous une forme aussi absolue, par toute la communauté des Nations. Mais l'énoncé de cette opinion émane d'une conviction juridique profonde et, à ce titre, comme exemple basé sur la pratique internationale, il mérite d'être retenu par la doctrine future. En présence des problèmes entièrement nouveaux qui surgissent et bien que, comme nous l'avons dit plus haut, la valeur de précédents tirés d'autres domaines ne puisse être déterminante, mais qu'elle n'ait que la valeur d'une indication de la pensée juridique, il serait, de toute manière, très souhaitable que les avis et les réflexions des juriconsults des ministères des affaires étrangères sur des problèmes précis du « droit de voisinage », qui se posent partout, fussent rendus rapidement accessibles à tous. De même, des centres de recherche en matière de droit international devront, semble-t-il, être encouragés à soumettre à une analyse approfondie, sous l'angle des problèmes nouveaux qui se posent, les éléments d'appréciation découlant des sentences de tribunaux et de commissions arbitrales (nombreuses notamment dans la pratique des États du continent américain) en ce qui concerne la responsabilité internationale. La pensée juridique est une et des argumentations juridiques logiques sur l'application du principe de la responsabilité peuvent et doivent, par conséquent, être rappelées lorsqu'il s'agit d'affronter des situations fort graves d'un nouvel ordre.

Il est essentiel, en effet, que l'expression d'idées juridiques ne suive pas avec trop de retard les développements prodigieux de la technique, qu'il n'y ait pas un intervalle périlleux, fait d'incertitudes, risquant de rapprocher l'homme des limites du chaos, entre les progrès réalisés par

5. Le résumé des décisions du Tribunal arbitral américano-canadien est ainsi formulé par CHARLIER, *loc. cit.*, p. 346.

6. Voir « *Jahrbuch der schweiz. Vereinigung für int. Recht* », 1957 (t. XIV), p. 162.

les technocrates et le développement, par définition plus lent, de la science juridique, appelée à éclairer, sous l'angle du droit, les situations nouvelles et à préconiser des règles gouvernant des rapports sociaux d'un genre nouveau. Aucun effort ne saurait être de trop dans ce domaine. Dans les premières décennies de notre siècle, un des problèmes les plus urgents de l'humanité a été signalé, selon une variété infinie de formules, dans la recherche des moyens tendant à raccourcir les distances entre les classes sociales. Un autre impératif a été et est, à juste titre, ressenti comme catégorique par l'élite du monde d'aujourd'hui : celui de diminuer l'écart entre le *standard* de vie entre les peuples de vieille civilisation et ceux qui actuellement encore attendent leur plein développement. Une troisième exigence péremptoire se manifeste de nos jours et elle s'adresse aux hommes de loi : celle qu'il faut tendre tous les efforts à « raccourcir les distances » entre les réalisations de fait, dues au progrès fulminants de la technique, et les conquêtes graduelles du droit qui a pour tâche de maîtriser, de brider des situations nouvelles, d'écartier l'arbitraire, de sauvegarder les intérêts des communautés et des individus.

4/ Un auteur déjà classique du droit international moderne, Dionisio Anzilotti, s'est livré, par ailleurs, à des réflexions très justes sur la théorie de la responsabilité des États, réflexions dont il résulte, pour ce qui est des problèmes aigus qui viennent subitement appeler des solutions, que ce ne sont pas seulement les « précédents » — éléments d'appréciation fort utiles, mais rien de plus — qui doivent être examinés avec circonspection, mais que même la *doctrine*, si privilégiée en matière de droit des gens, doit être, face à des circonstances impensables naguère, acceptée avec confiance certes, mais avec une certaine réserve. Anzilotti souligne avec raison⁷ que l'influence de conceptions du droit romain a été peut-être trop considérable sur la pensée des auteurs classiques du droit international, les Grotius, Pufendorf, Zouche, Christian Wolff et autres dans l'exposé de leurs théories de la responsabilité des États. Certes — et ceci est encore plus vrai de nos jours, face aux points d'interrogation que l'histoire récente nous pose, qu'au moment où l'intuition du jurisconsulte italien l'incitait à formuler des réserves — ces différences des rapports entre sujets du droit des gens et des rapports de droit privé sont si considérables que ce n'est que par un dosage parcimonieux dans l'emploi d'analogies que l'on peut espérer s'approcher du but final des recherches et de l'énoncé du droit. Bien des choses, cependant, restent communes aux deux branches du droit, qui expriment, en dernière analyse, des principes fondamentaux communs. Le « droit

7. « *Teoria generale della responsabilità dello Stato* », p. 19.

naturel », inspirateur des premiers auteurs du droit des gens, a été remplacé, dans l'école positiviste, par le culte de la « nature des choses ». Avec le grand jurisconsulte suisse Max Huber on peut se demander à quoi servent des divergences qui se réduisent, en fait, à des différences de terminologie. Vis-à-vis à l'exigence fondamentale que le droit puisse embrasser, sans des retards périlleux, des situations nouvelles, les points de départ importent moins que le point d'arrivée. Et celui-ci est la nécessité, face à des circonstances nouvelles, de protéger, d'une manière juste et efficace, les intérêts légitimes des personnes ayant droit à une protection. Ce n'est que dans une communauté organisée, que le droit est réellement valable⁸.

C'est la tâche de notre époque de créer et de développer un droit apte, face à des dangers nouveaux, à protéger, aussi sur le plan international, l'individu, la personne et la propriété contre les dangers imprévus, d'une ampleur très grande, et de faire garantir ce droit à la protection, à la sauvegarde, à l'indemnisation moyennant les concours d'une communauté aussi large que possible.

Malgré toutes les réserves formulées, non sans raison, à l'égard d'une acceptation trop grande, à une nouvelle « réception » trop étendue des règles d'application du principe de la responsabilité internationale des États, telles quelles ont été définies, avec des nuances différentes, par les auteurs qui, surtout dès le XVII^e siècle, ont jeté les bases de la doctrine du droit des gens, on peut cependant, en présence des problèmes d'aujourd'hui, chercher une inspiration et un appui dans des formules grotiennes⁹. Il peut même être affirmé que précisément les questions les plus nouvelles qui se posent sur le terrain de la responsabilité internationale trouvent parfois, dans les écrits des auteurs classiques du droit des gens qui s'inspirent des règles générales découlant de la coexistence humaine, des réponses plus claires et plus généralement valables que l'on peut découvrir dans les écrits récents et fouillés basés sur des éléments de la pratique des États. On peut même être tenté d'admettre, une fois de plus, avec le juriste néerlandais van Vollenhoven¹⁰, que la théorie moderne du droit international moderne est appelée à se baser, davantage que dans un passé récent et après des siècles d'intervalle, sur des doctrines anciennes, mais naturelles et justes, que les écrits

8. WALTHER BURCKHARDT, *Die Organisation der Rechtsgemeinschaft*, 1927, p. 451.

9. Par exemple dans cette formule classique qui indique la mesure de la responsabilité de l'État en cas de manque de surveillance d'agissements qui peuvent causer du tort hors de ses frontières : « De patientia ita habendum est, qui scit delinqui, qui prohibere potest et tenetur; nec prohibet, ipsum delinquere ». *De jure belli ac pacis*, lib. II, cap. XXI, pas. II, 2.

10. « *Les trois étapes du droit international* », Leyde, 1919.

des commentateurs d'époques plus récentes ont recouvert d'une couche de cendres.

5/ Après ces regards jetés sur un passé, dont l'apport d'idées doit être analysé si l'on veut approcher, sous un angle juste, l'étude des problèmes de l'heure présente, il y a lieu de scruter l'avenir et les exigences immédiates qu'il peut comporter pour la création du droit. Si le passé est indissolublement lié au présent, et le présent à l'avenir, une exigence primordiale de l'ordre juridique est celle que l'évolution du droit se poursuive sans solution de continuité.

L'âge atomique, dans lequel le monde est entré, est caractérisé, selon une expression frappante du juriste français R. E. Charlier, par la dimension des problèmes qu'il pose et par leur vitesse¹¹ ; « il provoque une accélération de l'évolution générale du droit dans son ensemble, et notamment du droit international ». Le même auteur cite¹² cette devise d'Albert Einstein : « un nouveau mode de penser est devenu nécessaire si nous voulons survivre » ; aucune formule ne saurait certes mieux caractériser les devoirs qui incombent, en ce moment, à la science et à la pratique du droit. Le monde juridique, de même que le monde politique, doit savoir affronter résolument, avec hardiesse mais aussi avec la souplesse nécessaire que dictent les circonstances, l'ensemble des problèmes nouveaux qui se posent. Ces problèmes sont aussi divers que nombreux, aucun ne saurait dans ses implications être complètement dissocié des autres. L'âge atomique aura, parmi ses effets très indirects, peut-être aussi celui de rendre, par force majeure, moins étanches les cloisons formées, par la tradition de la doctrine juridique, entre les diverses disciplines du droit. Des règles, conçues sur les plans national et international pour la protection de l'individu, de sa santé, de ses biens, auront des répercussions sur le droit civil existant ; il a, d'autre part, été souligné qu'en matière de droit international privé, le seul fait qu'un acte dont l'origine peut-être localisé dans un pays, tandis que les effets de cet acte sont constatés, peut-être, à des milliers de kilomètres de distance dans d'autres pays, peut être de nature à bouleverser certains notions tenues traditionnellement pour acquises. Il est difficile de concevoir qu'en cas d'absence de possibilités d'action pénale selon la législation de certains États, il puisse y avoir carence de juridiction dans une matière qui touche virtuellement les intérêts de tous. Le problème nouveau étant de portée universelle, les diverses disciplines juridiques seront sans doute appelées à serrer les rangs pour y faire face.

6/ Dans l'ordre des exigences prochaines, les tâches qui se posent

11. CHARLIER, *loc. cit.*, p. 222.

12. *Loc. cit.*, p. 221.

visent la réadaptation, pour les cas spécifiques d'incidents et de risques nucléaires, des dispositions de la législation des différents pays en matière de responsabilité civile ; l'énoncé de règles nouvelles en matière de droit pénal ; un réexamen de certaines normes admises en matière de conflits de lois. Puis — et ceci a une importance primordiale — l'examen, la précision et, probablement, la réadaptation des règles du droit international public en matière de responsabilité aux dangers nouveaux auxquels le substrat social du droit se trouve être exposé. Les victimes d'incidents nucléaires et de radiations nocives doivent être justement indemnisés. Une « indemnisation adéquate » doit notamment pouvoir être réclamée pour eux par les États dont ils sont les ressortissants, selon les règles générales du droit coutumier gouvernant la protection diplomatique¹³. Cette juste indemnité pouvant être réclamée par un État en faveur de ses nationaux lésés ne dépend pas, pour ce qui est de son entité, des chiffres, peut-être insuffisants dans certains cas et dans certaines régions, que l'autorité de la législations locale du pays dont la responsabilité est mise en cause peut avoir prévus pour l'indemnisation de ses propres nationaux. Les « règles générales du droit » prévoient à cet égard, du moins en ce qui concerne les intérêts de la personne et des biens étrangers lésés, des solutions plus équitables que les dispositions, peu satisfaisantes, ayant pu être édictées à l'intérieur d'un État. Enfin, des problèmes de responsabilité internationale, dont la portée appelle des clarifications, surgissent impérieusement dans le domaine des mesures de précaution devant être prises par les États pour contrôler l'emploi de l'énergie nouvelle, selon leur volonté d'agir, qui doit correspondre à leur devoir international dans l'effort de limiter les effets délétères d'un incident. Vu l'ampleur des situations nouvelles concevables, la responsabilité internationale des États se trouvera sans doute engagée, s'ils ne participent pas, activement et rapidement, à des mesures d'entr'aide pouvant devenir brusquement nécessaires à travers les frontières politiques¹⁴.

7/ Le catalogue, encore très fragmentaire, des points du droit devant être clarifiés et précisés sans trop de retard — car le rythme des

13. V. BORCHARD, *Diplomatic protection of citizens abroad*. L'Institut de Droit International, en 1959, a eu le mérite d'inscrire ce groupe important de questions à son ordre du jour et ses conclusions doivent être attendues avec intérêt.

14. Le principe « naturel » d'un devoir d'entr'aide a été exprimé, jusqu'ici, dans une seule Convention internationale, celle instituant en 1927, sous les auspices de la Société des Nations, une « Union internationale de secours ». Le devoir d'entr'aide est, par cette Convention, encore reconnu par une partie de la communauté (23 États), bien que l'institution créée à l'époque n'ait pas encore trouvé des formes adéquates d'action pratique. La reconnaissance du principe est cependant d'une importance durable.

événements est irrésistible — est donc d'emblée très vaste. La pensée juridique devra attaquer résolument, dans tous les domaines, sur tous les échelons, les problèmes nouveaux; la responsabilité des principales civilisations créatrices du droit, des héritiers d'Athènes et de Rome, comme des porte-parole du droit anglo-saxon plus empirique, est grande. Aucun effort n'est de trop, on peut même dire que les plus grands efforts suffiront à peine. Les difficultés à affronter sont d'autant plus vastes que l'ampleur objective des problèmes à maîtriser par le droit est encore insuffisamment connue, que la science juridique, dans l'intérêt général, ne peut attendre une précision pleinement satisfaisante des bases matérielles de son appréciation avant de se prononcer. Le juge, l'arbitre doivent pouvoir dire le droit, selon leur conviction, face à des problèmes immédiats qui se posent à leur conscience, même avant qu'une législation, forcément plus lente à apparaître, trace un cadre plus précis à leurs décisions. Nous nous trouvons, aujourd'hui, devant une de ces situations où le rôle de l'arbitrage, de la juridiction internationale devrait être particulièrement grand, laissant à l'arbitre, au juge, la fonction plus haute qui peut leur être dévolue : celle de l'évaluation de situations nouvelles « *ex æquo et bono* » et de l'indication d'éléments susceptibles d'aider à la création du droit. C'est la jurisprudence internationale qui, dans les contingences actuelles, devrait être appelée à intervenir en cas de contestations de toute sorte, pouvant surgir dans un champ peu défraîchi. Il est infiniment regrettable que, précisément dans notre époque de l'histoire, les possibilités de recourir à l'arbitrage risquent de devoir être moins employées que même au haut Moyen Age, où des centaines, des milliers de sentences arbitrales, rendues en Europe entre le début du treizième et la fin du seizième siècle, attestaient de la volonté, juste et naturelle, de recourir à des tiers impartiaux pour la composition de divergences. Le mythe, presque divinisé, de la souveraineté (fruit empoisonné de la Renaissance, qui a donné au monde des cadeaux inégaux dans des domaines infinis, mais qui en a, hélas, repris une partie en voulant former le droit d'une souveraineté excessive)¹⁵ continue à faire des ravages. Une partie du monde, acquise à des théories sociales nouvelles, voit dans la souveraineté, poussée à ses limites extrêmes, une sauvegarde contre l'infiltration d'idées différentes aux siennes et écarte le recours à la juridiction internationale comme n'offrant pas de « garanties suffisantes d'impartialité ». Une autre partie du monde, ayant accédé récemment à l'indépendance politique, croit trouver dans une accentuation exagérée de la souveraineté une atténuation de souvenirs du

15. V. RUEGGER, « *Auswärtige Verwaltung als Magistratur des internationalen Verkehrs* », dans « *Festschrift für Max Huber* », Zurich, 1934.

passé, sans pouvoir apprécier encore les bienfaits humains qui résultent de l'acceptation d'un jugement réellement impartial.

Il ne faudrait pas qu'en présence de cette carence partielle et après tout limitée — et que l'on voudrait considérer comme passagère — de l'acceptation du droit dit par le juge, l'on doive craindre un recul durable de la jurisprudence. Après tout, le droit d'aujourd'hui repose, pour une partie très essentielle, sur la civilisation gréco-romaine, sur les héritiers de ceux qui l'ont acceptée et reçue au nord de l'Europe, dans d'autres continents. Ce qui est juste et conforme — il ne faut pas craindre le mot — au « droit naturel », finit par percer toujours, tôt ou tard. La jurisprudence des États de civilisation ancienne — des arbitrages de droit entre ces États — même si ses conclusions ne sont peut-être pas acceptées d'emblée et partout, aura néanmoins une importance déterminante pour la formation des conceptions juridiques nécessaires en face des problèmes nouveaux. Affirmer ce principe, c'est aussi combattre pour l'héritage de Stélio Séfériadès.

8/ Certes — faut-il le répéter ? — le renvoi à la jurisprudence seule ne serait ni équitable, ni suffisant, ni judicieux. Le juge, l'arbitre, placé devant des problèmes entièrement nouveaux dans l'essai de soulager sa conscience, aura, aujourd'hui, sans doute souvent recours à des avis d'experts. Or, il est de fait que, pour ce qui est des conséquences possibles d'incidents nucléaires les avis des experts diffèrent encore d'une manière telle que la jurisprudence ne saurait guère tabler sans danger sur l'expression d'avis individuels. Il y a des « optimistes » même parmi des savants d'autorité reconnue ; puissent-ils avoir raison. Il y a d'autres experts qui évaluent à plusieurs milliers le nombre de victimes virtuels d'un grave accident nucléaire survenu dans une installation créée pour l'emploi de l'énergie atomique à des fins pacifiques, à dix fois plus le nombre de ceux qui, durant une longue période subséquente, sont destinés à souffrir et finalement à périr de leucémie ou de cancer osseux ¹⁶. Le juge, l'arbitre qui accepterait, sans autre, sans en évaluer lui-même les mérites, les conclusions de telle ou telle expertise, encourrait sans doute, aujourd'hui, une responsabilité très grande. Car, en réalité, les avis, mêmes des meilleurs techniciens, sont aujourd'hui trop divergents pour que leur énoncé puisse, avec un degré de sécurité suffisant, constituer une base juridiquement suffisante d'un jugement.

Aujourd'hui encore, rien d'absolument concluant n'indique que l'on puisse s'écarter des constatations formulées dans le rapport du comité

16. Voir les indications citées dans le rapport du « Panel » de l'Université de Harvard, qui a si utilement étudié les problèmes de la responsabilité civile en cas d'accidents nucléaires.

scientifique des Nations Unies sur les effets des radiations atomiques ¹⁷. Ce rapport, qui souligne que la connaissance des suites biologiques, somatiques, génétiques, des radiations est insuffisante ; que les connaissances réunies jusqu'ici quant aux effets des radiations « ne sauraient encore être comparées de loin aux connaissances actuelles touchant les lois de la physique en matière de radiations, ni à celles, qui reflètent, dans le domaine biologique, l'expérience acquise dans la lutte contre beaucoup de maladies » ; que « les renseignements dont nous disposons actuellement sont inadéquates pour une évaluation précise de tous les risques ».

Face aux divergences de vues des experts, que seules des études ultérieures, conduites sur le plan international et moyennant surtout le concours d'institutions internationales, en particulier de l'Agence internationale de l'énergie atomique à Vienne, seront susceptibles de réduire, le devoir du juriste, du juge, de l'arbitre paraît clair. Il ne lui est guère licite, moralement, de prendre, d'emblée, une attitude empreinte de trop d'optimisme. Le droit a pour but de sauvegarder les intérêts du substrat social aussi en face de circonstances exceptionnelles et imprévisibles. Une législation, sévère d'emblée dans des limites raisonnables, apparaît comme nécessaire ; le délai durant lequel la fixation du droit est laissé à la jurisprudence doit être raccourci autant que possible, l'énoncé rapide de règles, dûment méditées, sur le plan national comme sur le plan international, s'impose.

C'est avec infiniment de raison que le juriste britannique C. Wilfred JENKS souligne ¹⁸ que la maîtrise de l'homme sur des forces de la nature, réalisée grâce aux événements dramatiques des dernières années, a pour conséquence que l'action prise par un État ou sous sa responsabilité peut affecter, directement et d'une manière substantielle, le mode de vie naturel d'autres États. Et cet auteur conclut avec un appel aux juristes de nos temps pour qu'ils tendent, en essayant de raccourcir les distances entre la *lex lata* et la *lex ferenda* et en agissant avec une hardiesse et une vision comparable à celle des porte-parole des sciences exactes, à l'établissement d'un ordre nouveau fondé sur le droit et comportant une mesure adéquate de contrôle international ¹⁹. En attendant que des instances internationales soient investies, à cet égard, d'une fonction qui sera probablement appelée par les événements, l'acceptation, par des conventions internationales, des règles de droit uniformes

17. Doc. de l'Assemblée des N.U. A/383.

18. « *The Laws of nature and international Law* » dans *Nederlands Tijdschrift voor intl. Recht*, 1959, édition spéciale pour le 70^e anniversaire de J.P.A. François, p. 160.

19. JENKS, *ibidem*, p. 172.

qui lieraient les signataires constituera déjà un progrès d'une importance certaine.

9/ Des pas significatifs ont déjà été accomplis, dans un passé récent, en vue de la délimitation, par convention internationale, de la responsabilité *civile* en cas de risques nucléaires. Il y a lieu d'espérer et de croire que les conventions proposées qui comporteront une unification des règles du droit privé en cette matière pourront, sans trop de retard, affronter le stade de l'approbation parlementaire dans de nombreux États. De toute manière, le capital constitué par les apports de la pensée juridique de beaucoup de pays, dans la préparation des projets de convention en question, subsiste et pourra, dès maintenant, influencer dans une mesure appréciable la jurisprudence. Ce fut, d'abord, l'Organisation européenne de coopération économique (O.E.C.E.) qui eut le mérite de promouvoir l'élaboration de textes conventionnels dont la réalisation constituerait, même sur une base régionale limitée, un progrès très grand pour les fondements positifs du droit international.

Ce fut, ensuite, l'Agence internationale de l'énergie atomique à Vienne qui, vers la fin de l'année 1958, a entrepris la tentative courageuse et hardie de faire étudier, sur un plan universel, les problèmes de la responsabilité civile et de la responsabilité des États en cas d'incidents nucléaires²⁰. Il est évident qu'une réussite complète de cette initiative eût signifié un apport très grand à la théorie et à la pratique du droit international. Même limitées, dans une première étape, à l'étude de la responsabilité civile envers les tiers et à des lieux jetées sur d'autres questions, en partie plus vastes, à examiner à l'avenir, les conclusions provisoires concordées en principe en automne 1959, au sein de l'organisme juridique constitué par l'Agence internationale de Vienne, portent en elles les promesses de progrès futurs : La conviction, surtout, que les idées fondamentales des divers groupes composant la communauté des Nations ne sont pas trop divergentes en matière de responsabilité civile ; la pensée aussi qu'une « convention-cadre », laissant intacte des arrangements locaux, régionaux, pourrait énoncer, d'après un dénominateur commun exigé par les circonstances, un nombre substantiel d'idées communes à tous, la base possible d'une convention universelle, dont la conclusion aurait une portée certaine. Puissent ces espoirs se réaliser, même s'ils sont, à l'heure qu'il est, encore relativement modestes.

Il y a lieu de constater qu'en tout état de cause deux grandes idées fondamentales paraissent être communes à tous, de nature à unir le monde. L'idée qu'il y a lieu de protéger le public, la personne (et ceci

20. L'Agence internationale de Vienne a constitué un comité juridique dont les conclusions seront sans doute rendues publiques au moment prochain voulu.

rejoint les conceptions du droit international traditionnel), d'une manière adéquate et raisonnable contre les conséquences possibles d'incidents qui peuvent naître des conquêtes récentes de la pensée humaine. En outre, la pensée directrice que l'apport de nouvelles formes d'énergie qui sont données au monde doit être rendu accessible aux pays qui attendent de nouveaux éléments d'aide extérieure et — peut-être — de cette nouvelle source d'énergie une contribution essentielle à leurs possibilités de développement.

Ce serait dépasser le cadre de ces réflexions très générales que d'entrer dans les détails des systèmes suggérés à l'appréciation des États en vue des modifications, paraissant nécessaires sur le plan international, à leurs législations civiles. Plusieurs États, d'ailleurs, ont déjà pris des mesures législatives importantes aptes à résoudre provisoirement les questions qui les concernent immédiatement.

10/ Si, comme il peut raisonnablement être espéré, des conventions futures sur la responsabilité civile pourront prévoir, sous une forme acceptable aux gouvernements et aux Parlements, des engagements *subsidiaries* de l'État pour assurer, sur le plan international, une couverture du risque atomique au-delà de ce qui pourra être exigé et obtenu de l'exploitant d'une installation nucléaire, une contribution pratique et nouvelle aux règles de la responsabilité internationale pourra être effectivement considérée comme acquise, du moins dans le cercle des États contractants des dits accords. D'autre part, l'évolution du droit, en ce domaine, pourra être accélérée du fait que c'est, dans une très grande proportion des cas existants et prévus, l'État lui-même qui est l'« opérateur » d'installations atomiques ²¹.

Les efforts entrepris par l'Organisation internationale du travail pour mettre rapidement sur pied une Convention pour la protection des travailleurs contre les effets des radiations auront également pour effet d'accroître la responsabilité effective des États qui approuveront la Convention future ²². De même l'heureuse initiative du Comité maritime international de Bruxelles d'établir un projet de « Convention relative à la responsabilité des exploitants de navires nucléaires » offre des éléments précieux pour la précision des règles de la responsabilité des États pour leurs actes et omissions sur cette vaste « *res communis omnium* » qu'est la haute mer ²³. Enfin, il y a lieu d'attendre avec un intérêt particulier le résultat des études entreprises et des recommandations devant être formulées — suite à une Résolution de la conférence univer-

21. Voir, à cet égard, notamment l'étude précitée de CHARLIER.

22. La discussion de celle-ci est inscrite à l'ordre du jour de la Conférence internationale du Travail de 1960. Voir Doc. B.I.T. Rapport IV (1) 44^e session.

23. Voir LEGENDRE, dans *Droit Maritime Français*, n^o 132, 1959.

selle réunie en 1958 à Genève pour condifler le droit de la mer — par l'Agence internationale de l'énergie atomique de Vienne et par l'U.N.E.S.C.O. dans le domaine de la pollution des eaux de la mer par des dépôts de substances radio-actives. La responsabilité internationale est très grave en cette matière et les mesures d'interdiction ou de sauvegarde devant être prises selon une exigence de la morale internationale devront être l'expression d'une conviction juridique destinée à se traduire en engagements écrits ou dans une coutume généralisée.

11/ Il y a donc, en résumé, déjà à l'heure actuelle, des indices nombreux permettant d'affirmer que la *conscience universelle* appelle le développement accéléré d'une pratique constructive en matière de responsabilité internationale des États du fait d'actes ou d'omissions dans un domaine subitement dévoilé. Mais, faut-il le répéter, c'est à la *doctrine* du droit des gens à qui incombe la grande tâche d'éclairer des chemins nouveaux. Le vaste problème de la responsabilité internationale des États est inscrit, depuis des années, au programme des travaux de la Commission du droit international des Nations-Unies. On pourrait concevoir l'expression de l'opinion que, dans l'attente de connaître les conclusions d'ordre général de cet important organisme et les débats qui pourront s'engager, à ce sujet, dans les assises politiques des Nations Unies, d'autres études, sur des aspects nouveaux et spéciaux du problème général pourraient marquer le pas. Cette opinion apparaît, toutefois, comme dangereuse. La tâche de la commission du droit international est, évidemment, l'analyse et la systématisation de la *lex lata* en général. Face à des problèmes entièrement nouveaux, le pont entre la *lex lata* et la *lex ferenda* doit, comme nous l'avons vu, être raccourci si l'on veut éviter le chaos. La pensée juridique doit poursuivre rapidement son chemin, en proposant des solutions appropriées pour des cas d'urgence ; si cette pensée peut se traduire dans des faits, les travaux de la Commission de droit international, le moment venu, pourront utilement tabler, sinon sur des précédents nouveaux, sur des considérations nouvelles dictées par des événements nouveaux.

L'essai a déjà été fait, avec fruit, d'établir, d'une manière préliminaire, une liste de questions précises qui se posent, en matière de responsabilité internationale du fait d'incidents nucléaires²⁴. Des publications subséquentes des juristes qui se sont penchés, grâce à leurs activités et leurs connaissances, sur ces problèmes seront non seulement les bienvenues, mais nécessaires et même urgentes. Un problème central

24. Voir, en tout premier lieu, PEIDER KÆNZ, dans VI. *Rassegna Internazionale Elettronica, Nucleare*, etc., Rome, juin 1959. Le « questionnaire » formulé dans cette publication très intéressante et utile mérite d'être soupesé soigneusement dans la doctrine.

se dégage, en particulier, de toutes les réflexions et études qui ont été formulées jusqu'ici : celui d'après lequel il s'agit de savoir si « les principes du droit international commun sont suffisants et appropriés sur les dommages contraires au droit qui pourraient résulter de l'utilisation de l'énergie atomique »²⁵. Parmi les questions précises qui se posent, il y a, en particulier, celle de savoir si, au lieu et place du principe d'une responsabilité dérivant d'une faute, d'un manque de « due diligence », il y convient, à l'instar des lignes directrices suivies par des législations nationales en voie d'élaboration, de prévoir sans autre celui de la responsabilité causale²⁶. C'est à la doctrine du droit international, à la pratique bien conçue des États qu'il appartient de répondre à cette question, comme à d'autres.

De toute manière, l'évolution du droit écrit ou coutumier, devra se poursuivre sous le signe d'un double impératif : de la protection du public, de la « personne et de la propriété » selon les termes du droit international en vigueur, et de la nécessité de fixer les règles de protection découlant des normes générales du droit, de telle sorte qu'elles ne forment pas une entrave au développement et à l'emploi de l'énergie nucléaire pour le bien du plus grand nombre.

Dans toutes les phases décisives du développement du droit des gens il y a eu des conflits d'intérêts, des conflits doctrinaux aussi, quant à la protection primaire à accorder à tel ou tel intérêt légitime. Les problèmes nouveaux qui se posent aujourd'hui avec une force impétueuse ne pourront sans doute être résolus, en dernière analyse, que selon les principes d'une *éthique internationale*. L'éthique commande d'offrir un juste dédommagement en cas de désastres dont un pays peut être tenu pour responsable ; mais elle exige bien plus. La reconnaissance du devoir de l'entr'aide internationale en cas de graves événements dus aux forces de la nature, même si celles-ci sont déclenchées par l'homme, est peut-être la première de ces exigences²⁷ morales qui, ayant pu se manifester dans la politique mondiale, a été — partiellement du moins — ancrée dans le droit. En dernière analyse, les découvertes modernes commandent un retour aux principes supérieurs qui sont à la base de tout système juridique, aussi sur le plan international comme sur le plan national.

25. Voir l'exposé du prof. R. BINDSCHIEDLER présenté au Comité d'études institué par l'A.I.E.A. de Vienne pour les questions de responsabilité civile et de responsabilité internationale des États. Cet exposé, de même que ceux des prof. ARANGIO-RUIZ et ZALDIVAR se trouvent dans les actes dudit comité qui seront sans doute prochainement accessibles.

26. Voir BINDSCHIEDLER, *ibidem*.

27. Voir MAX HUBER, *Prolegomena und Probleme eines internationalen Ethos*, dans « Friedenswarte », t. 53/1955/56. A noter les références de ce grand internationaliste aux buts de l'« Union internationale de Secours », *ibidem*, p. 20.