

La responsabilité civile nucléaire: nouvel examen

par Ha-Vinh Phuong

Plus de vingt ans après son établissement à l'échelon international et l'adoption progressive de ses principes et de ses règles par de nombreux pays dans le monde entier, le régime de la responsabilité civile nucléaire vient de faire l'objet d'une réévaluation approfondie par des exploitants d'installations nucléaires, des fonctionnaires chargés de la réglementation et des spécialistes du droit et des assurances.

Cela s'est passé au Symposium sur la responsabilité civile nucléaire et l'assurance, organisé conjointement par l'AIEA et l'Agence de l'OCDE pour l'énergie nucléaire (AEN), qui s'est tenu en septembre 1984 à Munich (République fédérale d'Allemagne). Quelque 250 participants venus de 40 pays et de diverses organisations internationales y ont assisté et ont débattu, entre autres sujets, les montants des réparations pour dommages nucléaires ainsi que la portée et l'avenir des conventions nucléaires.

Le symposium a largement contribué à mettre en lumière les domaines dans lesquels des adaptations et des améliorations sont nécessaires pour faire face aux problèmes pratiques qui se sont posés et se poseront. Il s'est surtout intéressé aux questions qui font l'objet des légitimes préoccupations du public, entendant par là encourager la confiance dans un système de réparation destiné à la protection publique qui est, sous bien des aspects, unique en son genre.

L'importance de l'harmonisation

Dans le cadre de la Convention de Paris et de la Convention complémentaire de Bruxelles, auxquelles sont parties la plupart des pays européens, on a fait valoir qu'une prompt entrée en vigueur des Protocoles d'amendement de 1982 permettrait de mieux harmoniser les montants d'indemnisation pour dommages nucléaires établis dans divers pays. La diversité constatée à cet égard risque en effet de compromettre la crédibilité du régime de la responsabilité civile nucléaire.

Il importe aussi de mieux harmoniser les aires géographiques d'application de la Convention de Paris, et ce par une application plus étendue d'une recommandation du Comité directeur de l'AEN de 1971, qui proposait d'admettre le dommage nucléaire subi sur le territoire d'une partie contractante, quel qu'ait été le lieu où l'accident s'est produit. Cette mesure permettrait d'indemniser les victimes de façon plus équitable.

Plusieurs pays ont adopté un système de réparation financé par des fonds publics pour la couverture des

dommages nucléaires dont l'indemnisation dépasserait le montant total disponible en vertu de la Convention complémentaire de Bruxelles, à savoir actuellement 120 millions de DTS, soit approximativement 122 millions de dollars des Etats-Unis, en attendant l'entrée en vigueur des Protocoles d'amendement de 1982. C'est le cas des Pays-Bas, de la République fédérale d'Allemagne et de la Suède où le montant maximum de la responsabilité de l'Etat a été fixé respectivement à 1000 millions de florins, 1000 millions de marks et 3000 millions de couronnes par accident. Ces montants comprennent toute indemnisation versée en vertu des Conventions de Paris et de Bruxelles.

La notion de responsabilité illimitée

Dans le cas de la Suisse, qui n'est pas partie aux conventions en question, l'indemnisation maximale à verser sur les fonds publics a été fixée à 1000 millions de francs suisses, y compris les versements de l'assurance obligatoire à concurrence de 300 millions de francs suisses. La loi suisse de 1983 à ce sujet comporte une disposition remarquable: l'introduction de la notion de *responsabilité illimitée*.

Cette innovation a été préconisée et jugée possible, même aux termes des conventions existantes, à la lumière du développement des utilisations pacifiques de l'énergie nucléaire sur le plan économique et sur celui de la sûreté. On a toutefois exprimé des doutes sur le point de savoir si l'adoption de la responsabilité illimitée se traduirait par une augmentation réelle de la garantie financière disponible et s'il serait possible de joindre à la notion de responsabilité illimitée celle de *responsabilité absolue*, les ressources des exploitants d'installations nucléaires étant inévitablement limitées. De plus, l'adoption de la responsabilité illimitée en matière de dommages nucléaires pourrait avoir un fâcheux effet sur l'opinion publique, et aussi dans le domaine économique.

Les demandes de réparation

Les Conventions de Paris et de Vienne limitent à 10 ans le délai de présentation des demandes de réparation. Les lois nationales peuvent toutefois prolonger ce délai, à condition que la responsabilité civile de l'exploitant nucléaire soit couverte par l'assurance ou toute autre garantie financière pendant la période prolongée. Plusieurs pays ont choisi un délai plus long pour tenir compte du caractère latent de certains dommages. De l'avis des assureurs, ce système facultatif est assez souple pour permettre aux législateurs de ne pas s'en tenir à la période de référence de dix ans, à condition que des fonds publics soient disponibles pour satisfaire les demandes de réparation pendant une période plus longue.

M. Ha-Vinh Phuong, de la Division juridique de l'Agence, a été l'un des deux secrétaires exécutifs du Symposium AEN/AIEA sur la responsabilité civile nucléaire et l'assurance.

Responsabilité civile nucléaire et assurances: historique

Le dommage nucléaire peut résulter d'un accident survenu à une installation nucléaire ou à des matières radioactives en cours de transport. Pour répondre aux préoccupations du public sur la protection financière des victimes éventuelles, deux conventions fondamentales adoptées dans les premières années 1960 ont réglementé à l'échelon international la responsabilité civile pour des dommages nucléaires envers les tiers.

Ce sont 1) la Convention sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire, du 29 juillet 1960 (Convention de Paris), dont l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) est le dépositaire et qui est entrée en vigueur le 1er avril 1968; 2) la Convention de Vienne relative à la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires, du 21 mai 1963, dont le dépositaire est l'AIEA et qui est entrée en vigueur le 12 novembre 1977.

Ces deux conventions ont établi un régime spécial de responsabilité civile qui vise à assurer une réparation adéquate des dommages pouvant résulter de certaines utilisations pacifiques de l'énergie nucléaire. Ce régime repose sur les principes suivants:

- responsabilité absolue et exclusive de l'exploitant de l'installation nucléaire en cause
- limitation du montant et de la durée de la responsabilité de l'exploitant
- obligation pour l'exploitant de couvrir sa responsabilité civile par l'assurance ou toute autre garantie financière
- garantie de l'intervention de l'Etat pour satisfaire les demandes de réparation dont le montant dépasse la garantie financière de l'exploitant

Conventions et amendements complémentaires

En vue d'établir un système d'assistance financière mutuelle entre les parties contractantes, on a complété la Convention de Paris par la Convention complémentaire de Bruxelles du 21 janvier 1963. Le régime ainsi établi assure la réparation du dommage nucléaire sur trois plans: 1) par l'exploitant de l'installation nucléaire en cause, à concurrence du maximum prescrit par la loi nationale; 2) par l'Etat sur le territoire duquel l'installation nucléaire est située; 3) collectivement par les parties contractantes.

La Convention complémentaire de Bruxelles, dont le Gouvernement belge est dépositaire, est entrée en vigueur le 4 décembre 1974. Cette convention et celle de Paris ont été révisées une première fois au moyen des Protocoles additionnels du 28 janvier 1964, afin de les mettre en harmonie avec la Convention de Vienne, qui est de portée mondiale. Les Conventions de Paris et de Bruxelles ne s'appliquent qu'à l'Europe.*

Dans le cadre de l'OCDE, deux autres protocoles amendant les Conventions de Paris et de Bruxelles ont été adoptés le 16 novembre 1982. Ils ne sont pas encore en vigueur. Les principaux amendements portent sur l'adoption des Droits de tirage spéciaux (DTS) du Fonds monétaire international comme unité de compte pour les montants des réparations prescrites par les deux conventions, et sur l'augmentation de l'indemnisation par l'Etat et de l'indemnisation totale payables aux tiers en vertu de la Convention complémentaire de Bruxelles,

* Parties contractantes à la Convention de Paris: Allemagne (République fédérale d'), Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, France, Grèce, Italie, Norvège, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni, Suède et Turquie; à la Convention complémentaire de Bruxelles: Allemagne (République fédérale d'), Danemark, Espagne, Finlande, France, Italie, Norvège, Pays-Bas, Royaume-Uni et Suède; à la Convention de Vienne: Argentine, Bolivie, Cameroun, Cuba, Egypte, Niger, Pérou, Philippines, Trinidad et Tobago et Yougoslavie.

qui passent respectivement de 70 à 175 millions de DTS et de 120 à 300 millions de DTS.

Les transports

Les Conventions de Paris et de Vienne sont sans effet sur l'application des conventions internationales existantes en matière de transport. Aussi, dans certaines circonstances, l'exploitant d'une installation nucléaire et le transporteur peuvent-ils être tenus responsables de dommages nucléaires subis pendant le transport international de matières nucléaires. Le cumul de responsabilités en vertu des conventions nucléaires et de celles relatives au transport peut, en conséquence, créer de graves difficultés pour la couverture par l'assurance des transports en question.

La Convention relative à la responsabilité civile dans le domaine du transport maritime de matières nucléaires, adoptée à Bruxelles le 17 décembre 1971, a essayé de résoudre ce problème en exonérant de cette responsabilité toute personne susceptible d'être tenue responsable d'un dommage nucléaire en vertu d'une convention maritime internationale ou d'une loi nationale, lorsque l'exploitant d'une installation nucléaire est civilement responsable.

Cette convention, dont l'Organisation maritime internationale est dépositaire, est entrée en vigueur le 15 juillet 1975.*

L'assurance nucléaire

Les assureurs ont été associés dès le début à l'établissement de ce régime spécial de responsabilité civile par voie de coopération internationale, et on a tenu compte de leurs opinions et de leur expérience. On a voulu en effet que les marchés de l'assurance puissent faire face aux obligations imposées par la loi aux exploitants nucléaires en raison de leur responsabilité civile.

Depuis 25 ans, les demandes adressées aux assureurs pour la couverture des risques nucléaires ont considérablement augmenté. Grâce aux efforts collectifs des groupements nationaux d'assurance et de leurs dispositifs de réassurance, la couverture de l'assurance nucléaire est aujourd'hui possible dans de nombreux pays. Par le mécanisme des groupements internationaux, on peut aujourd'hui couvrir les risques de dommages matériels et la responsabilité civile dans quelque 24 pays.

Les capacités sont très diverses selon les marchés, mais les groupements d'assurance réunis peuvent fournir une capacité de plus de 160 millions de dollars des Etats-Unis. Ce chiffre est très supérieur aux limites fixées par la loi à la responsabilité civile des exploitants nucléaires dans la plupart des pays, à l'exception de quelques uns tels que la République fédérale d'Allemagne, la Suisse et les Etats-Unis, où la différence entre les montants pouvant être couverts commercialement et les limites de responsabilité fixées par la loi est couverte par des fonds publics, auxquels peuvent éventuellement s'ajouter des contributions fournies par l'industrie nucléaire.

Aux Etats-Unis toutefois, le régime d'indemnisation par l'Etat a pris fin en novembre 1982, la limite de responsabilité civile de 560 millions de dollars établie par la loi Price-Anderson de 1957 étant couverte en partie par la capacité du marché des assurances (160 millions de dollars) et par la perception de primes rétroactives, à raison de 5 millions de dollars par réacteur, versées par les propriétaires des 80 centrales nucléaires alors en service (400 millions de dollars au total). Ce régime permet d'augmenter automatiquement l'indemnisation maximale disponible à mesure que de nouveaux réacteurs de puissance sont autorisés à entrer en service.

* Parties contractantes: Allemagne (République fédérale d'), Argentine, Danemark, Espagne, France, Italie, Libéria, Norvège, Suède et Yémen (République arabe du).

Aux Etats-Unis, on propose de porter le délai de 20 à 30 ans. On a aussi signalé l'absence de toute solution satisfaisante du problème de la preuve de la causalité, inhérent aux demandes de réparation des dommages physiques dus à l'exposition professionnelle aux rayonnements. Les jugements des tribunaux n'ont pas fourni de fondement rationnel permettant de déterminer le droit à réparation en pareils cas. Ainsi, en ce qui concerne le problème complexe et controversé du lien de causalité, aucun consensus ne s'est encore manifesté qui puisse orienter la suite à donner aux dommages différés dus au rayonnement.

La notion de dommage nucléaire

Au sujet de la notion de dommage nucléaire qui figure dans les conventions existantes, on s'est demandé, entre autres, si la responsabilité civile de l'exploitant devait comprendre le coût des mesures d'urgence prises pour prévenir ou réduire au minimum les conséquences d'un accident nucléaire. On a fait observer qu'une telle extension de la notion de responsabilité civile aurait une incidence directe sur l'ordre de priorité des demandes de réparation et, en conséquence, sur la répartition de l'indemnisation. On peut également douter qu'un accident nucléaire directement imputable à un acte terroriste puisse dégager l'exploitant nucléaire de sa responsabilité, car les conventions ne prévoient pas expressément une telle exonération.

L'avenir des conventions

Plusieurs rapports ont été consacrés à la responsabilité relative à la mise hors service des installations nucléaires et à l'élimination des déchets radioactifs. Ils ont appelé l'attention sur la nécessité de poursuivre les études et l'action internationale afin de faire face aux problèmes

particuliers qui se posent lors de la phase terminale du cycle du combustible nucléaire, soit en interprétant plus largement les conventions existantes, soit en créant de nouveaux instruments juridiques à ce sujet.

En examinant la situation et les perspectives de la Convention de Vienne, on a souligné que cette convention se contente d'énoncer des *normes minimales* de protection financière contre les dommages qui pourraient résulter de certaines utilisations pacifiques de l'énergie nucléaire et que, de ce fait, elle fournit un large cadre assez souple pour faciliter la coopération entre pays qui ont atteint des stades différents de développement nucléaire. Bien qu'il faille peut-être mettre à jour certaines dispositions de la convention, notamment en ce qui concerne l'unité de compte qui sert à déterminer le montant minimum de la responsabilité civile de l'exploitant, les parties contractantes sont convenus de différer toute révision en attendant de nouvelles adhésions.

La couverture de l'assurance

Les communications présentées au symposium par les assureurs ont confirmé que la coopération internationale avait permis aux groupements de faire face aux demandes croissantes de couverture des risques nucléaires. A leur avis, la stabilisation des notions de responsabilité civile et de couverture est une des conditions préalables de cette contribution à l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire. A cet égard, on a signalé l'intérêt que présentent les 27 années d'expérience de l'assurance nucléaire aux Etats-Unis, vu le faible nombre des incidents qui ont engagé une responsabilité envers le public. L'accident de Three Mile Island a été le seul de son espèce et ce qu'il a eu de plus remarquable, c'est qu'il a causé des dommages au réacteur et non au public.

