

# Les révisions des Conventions de Paris et de Vienne sur la responsabilité civile – le point de vue des assureurs

par Mark Tetley\*

## Résumé

Les révisions récentes des Conventions sur la responsabilité civile de Vienne et de Paris avaient pour finalité d'augmenter fortement les montants et d'ouvrir plus largement les droits à indemnisation en cas d'accident nucléaire. S'il s'agit bien d'un objectif louable, l'importance finale des révisions plonge les exploitants de sites nucléaires et leurs assureurs dans une incertitude plus grande à cause de la nouvelle définition, plus large, du dommage nucléaire qui devient parfois inquantifiable, en particulier lorsqu'il est question de restauration de l'environnement et des délais de prescription prolongés.

L'adoption de ces définitions élargies dans les conventions révisées sera à l'origine de lacunes dans la garantie chaque fois que les assureurs seront dans l'incapacité d'assurer les nouveaux dommages. En l'absence d'assurance, la responsabilité des dommages auparavant non couverts retombera soit sur l'exploitant soit sur l'État.

Dans cette analyse, nous tenterons d'expliquer à quel niveau et pour quelles raisons la garantie des assurances comportera d'importantes lacunes. Nous étudierons les problèmes liés à la définition de la portée de la nouvelle garantie et nous localiserons les risques aujourd'hui inquantifiables afin de nous assurer que l'industrie nucléaire bénéficie d'un traitement équitable comparé aux autres secteurs industriels.

## Introduction

La totalité ou presque des régimes de responsabilité civile nucléaire de par le monde s'appuie sur deux conventions internationales – la Convention de Paris de l'OCDE adoptée en 1960 et la Convention de Vienne des Nations Unies qui remonte à 1963. Le contenu de ces conventions s'inspire de plusieurs législations nationales établies pour répondre aux besoins d'une industrie nucléaire civile en plein essor dans les années 50 et tenir compte des risques particuliers à ce nouveau secteur industriel. En contrepartie d'une lourde responsabilité objective, les exploitants de sites nucléaires bénéficiaient de limites financières et temporelles de leur responsabilité leur permettant de se tourner vers le marché privé classique de l'assurance pour se prémunir contre les risques inhérents à leur responsabilité intégrale, mais ainsi limitée. Si les dispositifs nationaux comportent quelques subtiles variations concernant leur niveau de détail et leurs points forts, l'idée de la responsabilité objective de

---

\* M. Mark Tetley est Directeur de « *Nuclear Risks Insurers Limited (NRI)* », Royaume-Uni. Ce document a été présenté lors de la sixième Conférence internationale sur l'option nucléaire dans les pays ayant de petits et moyens réseaux d'électricité qui s'est tenue du 21 au 25 mai 2006 à Dubrovnik, en Croatie. Les faits mentionnés et les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de l'auteur.

l'exploitant, mais limitée dans ses principaux éléments, a favorisé la participation des capitaux privés au déploiement de l'industrie nucléaire civile qui nous vaut aujourd'hui de produire un cinquième de l'électricité produite dans le monde à l'aide de l'énergie nucléaire.

L'industrie nucléaire n'est pas la seule à avoir des obligations. La plupart des industries susceptibles de provoquer d'importants dommages corporels ou matériels sont tenues de garantir leur responsabilité de façon à faciliter l'indemnisation des éventuelles victimes d'un accident. En outre, en ce début de siècle, la société en général est plus exigeante et consciente de ses « droits », et les droits liés à l'environnement sont devenus hautement prioritaires. De sorte que les grandes entreprises industrielles sont désormais objets de suspicion, quand elles ne sont pas conpues. Faisant son chemin dans les institutions démocratiques, cette nouvelle conception du public se retrouve aujourd'hui, comme on pouvait le prévoir, dans la législation. À présent, la législation relative à la responsabilité des industries s'oriente en majorité, dans les pays développés, vers un alourdissement du principe pollueur-payeur. Le principe général est louable. À certains égards, toutefois, les législations récentes ou en projet précèdent les mécanismes du marché indispensables à la garantie de la responsabilité civile, de sorte que l'industrie se trouve accablée sous le poids de responsabilités impossibles à transférer et qui pourraient bien grever ses bilans et compromettre tant l'innovation que le développement. Espérons qu'avec le temps, les mécanismes du marché se mettront en place mais, pour l'heure, l'industrie de l'assurance, dans le monde entier s'efforce, non sans mal, de trouver des solutions pour garantir les nouveaux risques liés aux obligations environnementales inquantifiables que vont devoir assumer une multitude de secteurs industriels.

C'est dans ce contexte que les conventions sur la responsabilité nucléaire ont été récemment révisées. Certes, cette révision était peut-être inéluctable étant donné l'image que véhicule cette industrie impossible, semble-t-il, à dissocier des armes et des déchets dangereux, mais les conventions révisées étendent considérablement les responsabilités déjà écrasantes des exploitants nucléaires, et les marchés de l'assurance éprouveront des difficultés à assurer le transfert de risques qu'ils proposent déjà. Cette responsabilité accrue vient à un moment où l'industrie nucléaire obtient de meilleurs résultats en sûreté et où l'on conçoit des nouvelles filières dont la probabilité d'accident grave avec conséquences hors site est encore plus faible. Reste que certains aspects des révisions introduites sont judicieux car ils tiennent compte d'évolutions telles que l'inflation et d'une meilleure connaissance du type d'intervention qui pourrait être nécessaire après un accident nucléaire grave, une expérience acquise avec l'accident de Tchernobyl dont nous venons de « célébrer » le vingtième anniversaire.

### **Modifications des Conventions sur la responsabilité nucléaire**

Les changements apportés à la Convention de Paris de 2004 font pour l'essentiel pendant à ceux de la Convention de Vienne de l'ONU en 1997 et, pour les besoins de cette analyse, nous nous intéresserons aux modifications principales qui concernent les deux conventions. Ces modifications sont précisément décrites par l'OCDE qui, en 2004, appelait à une indemnisation financière plus importante pour davantage de victimes et un éventail de dommages plus large. Voici un résumé de ces changements :

#### ***Augmentation des obligations financières***

Le Protocole d'amendement de la Convention de Vienne de 1997 faisait passer la responsabilité financière de l'exploitant de 5 millions de dollars (USD) à 300 millions de droits de tirage spéciaux (DTS), tandis que la révision de 2004 de la Convention de Paris la portait de DTS 15 millions à 700 millions d'euros (EUR). La Convention complémentaire de Bruxelles ajoute EUR 800 millions

aux montants préconisés par les Conventions de Paris et de Vienne, portant ainsi l'indemnisation maximale possible à EUR 1 500 millions (si l'on combine les dispositions des Conventions de Paris et de Bruxelles). La partie intéressant le marché des assurances concerne la première tranche d'indemnisation, soit les EUR 700 millions de la Convention de Paris et les DTS 300 millions de la Convention de Vienne, car c'est la partie qui fait normalement l'objet d'une assurance. Le changement opéré dans la révision de la Convention de Paris multiplie par 38 l'obligation de l'exploitant, ce qui est probablement justifié, mais néanmoins considérable.

### ***Prolongation dans le temps de la responsabilité***

Les deux conventions prolongent dans le temps les obligations de l'exploitant (délai de prescription). Avant la révision, aucune action en réparation n'était recevable au-delà de dix ans après la date de l'accident nucléaire, une date valable également pour les décès et dommages aux personnes et pour les dommages matériels. Aujourd'hui, les actions en réparation peuvent être intentées jusqu'à 30 ans après la date de l'accident nucléaire dans le cas des dommages aux personnes ou des décès tandis que les dix ans sont maintenus pour les dommages matériels. La convention offrait aux gouvernements la possibilité de prolonger cette période s'ils le souhaitaient, ce qu'ont fait certains gouvernements. Malgré cela, le marché des assurances privé n'a pas prolongé au-delà de dix ans sa période d'indemnisation. Le délai pour introduire une demande de réparation à compter de la date où l'accident nucléaire est révélé ou découvert (période de prescription) est désormais de trois ans pour les deux régimes, c'est-à-dire inchangé dans la Convention de Vienne, et prolongé d'un an dans celle de Paris.

### ***Extension de la responsabilité***

Les changements fondamentaux apportés aux conventions concernent le champ de la responsabilité. Dans les deux conventions, le dommage nucléaire était considéré comme la cause du droit à réparation. La Convention de Vienne définissait le dommage nucléaire, mais non la Convention de Paris. Qu'il fût ou non défini, le dommage nucléaire, dans l'ancien système, se limitait aux dommages aux personnes ou aux décès et aux pertes de biens ou dommages aux biens. Le concept pouvait être quelque peu interprété, en particulier si l'on se référait à la Convention de Paris où le dommage n'était pas défini, et, pour prendre un exemple, dans un système accordant une grande place à la jurisprudence comme celui du Royaume-Uni, certains préjudices économiques directs étaient jugés constituer un dommage nucléaire aux biens. En général, toutefois, l'indemnisation proposée était définie de manière assez restrictive.

Les révisions des Conventions de Paris et de Vienne élargissent la définition du dommage nucléaire, auparavant restreint aux décès, dommages aux personnes, pertes de biens et dommages aux biens, au :

- dommage immatériel résultant d'une perte ou d'un dommage ;
- coût des mesures de restauration d'un environnement dégradé (sauf si la dégradation est insignifiante) ;
- manque à gagner directement en relation avec une utilisation ou une jouissance quelconque de l'environnement qui résulte d'une dégradation importante de cet environnement ;

- coût des mesures de sauvegarde et toute autre perte ou tout autre dommage causé par de telles mesures ; tout autre dommage immatériel, autre que celui causé par la dégradation de l'environnement.

Il apparaît d'emblée que tout exploitant de centrale nucléaire possédant un site dans un pays appliquant l'un ou l'autre régime de convention devra assumer des obligations de réparation bien plus larges qu'auparavant et qu'il faudra peut-être de nombreuses années aux tribunaux pour accueillir ou rejeter les demandes d'indemnisation. Lors des discussions préalables à la rédaction des conventions, les rédacteurs et commentateurs ont bien sûr affirmé ne pas vouloir trop élargir le champ des obligations. Toutefois, l'absence de définition des responsabilités laisse dans le flou non seulement les victimes mais les exploitants. Une situation qui n'est pas satisfaisante si l'on sait quels étaient les objectifs originels des conventions. Les révisions pourraient bien à cet égard marquer une rupture avec la politique d'harmonisation juridique entre les deux groupes d'États Parties aux conventions.

### ***Compétence territoriale***

Le champ d'application géographique des conventions est également élargi, ce qui paraît logique étant donné les anomalies qui existaient dans les dispositions antérieures. Dans les conventions précédentes, l'indemnisation était réservée aux États signataires, une injustice manifeste à l'égard des victimes du même dommage nucléaire qui avaient le tort de vivre dans un État non signataire. Avec le nouveau dispositif, les tribunaux compétents peuvent appartenir à un État directement touché par l'accident (ce qui pourrait être le cas lors d'un accident de transport) et ne sont plus seulement ceux de la Partie contractante. Reste que, le plus souvent, ils se trouvent sur le territoire de l'État Partie à la convention où se trouve le site à l'origine du dommage.

Après cette présentation succincte des modifications apportées aux deux conventions, nous analyserons la signification de ces modifications pour les assureurs. Mais, au préalable, nous devons expliquer quelques concepts fondamentaux de l'assurance.

### **Principes de base de l'assurance**

Les différentes catégories d'assurance reposent, pour la plupart, sur quelques principes simples :

#### ***Intérêt d'assurance***

La doctrine juridique dispose que la personne couverte par l'assurance justifie d'un intérêt financier juridiquement protégé à l'égard du bien ou du fait assuré.

#### ***Calcul de la prime en fonction du dommage prévisible***

La contrepartie financière (ou prime) payée à l'assureur pour le transfert du risque est le fruit d'une analyse approfondie et souvent d'importants calculs actuariels. Parmi les aspects pris en compte pour évaluer les primes, on peut citer des pertes antérieures et prévisibles, les évaluations des risques théoriques et réels ainsi que les anticipations du marché concernant le rendement et l'utilisation du capital. Cependant, les assureurs ne peuvent prévoir des pertes que dans la mesure où la science et la technologie ont établi un lien de causalité entre le risque et le dommage.

Il est impossible de prévoir le sinistre associé à un dommage que ni la science ni la technologie ne connaissent au moment où est établie la police d'assurance. Les primes ne peuvent pas non plus être calculées avec la même fiabilité, ce qui représente un facteur d'instabilité dans le portefeuille de l'assureur et décourage ce dernier de proposer des produits couvrant ce type de sinistre.

### ***Certitude du risque***

Outre l'analyse nécessaire pour calculer la prime, les assureurs ont également besoin d'évaluer la quantité de capital affecté au risque transféré et la proportion susceptible de subir une perte. Il peut s'agir non pas d'une seule perte mais de pertes cumulées résultant d'un grand nombre de polices couvrant le même risque. Pour l'assureur, la certitude du risque est donc un facteur important.

### ***Caractère accidentel de l'événement***

Tout fait assuré doit être fortuit et ne saurait être immédiatement prévisible. La protection donnée par l'assurance est subordonnée au caractère accidentel du sinistre. Les polices d'assurance ne couvrent pas les conséquences de la marche normale de l'entreprise, d'autant que les pertes résultent d'une activité pour laquelle l'entreprise a dû obtenir une autorisation. Ces pertes seraient considérées comme inévitables et sortant du cadre de l'assurance.

### ***Lien de causalité***

Les assureurs doivent pouvoir établir un rapport de causalité indiscutable entre le dommage pour lequel l'assurance a été souscrite et l'accident identifié. S'il s'agit, par exemple, d'un cancer, affection à laquelle le tiers de l'humanité est exposé pour des raisons diverses (la plupart inconnues), il est difficile d'attribuer la maladie à une cause unique donnant droit à réparation au titre de l'assurance. C'est pourquoi l'on aura du mal à associer directement et sans se tromper le cancer à un événement particulier. On sait, par contre, que la procédure coûtera très cher et sera longue. Du point de vue de la victime, comme de l'assureur, la situation n'a rien de satisfaisant. L'incertitude interdit à l'assureur de fixer le montant de la prime, en particulier s'il peut s'écouler beaucoup de temps entre le sinistre et l'action en réparation.

### ***Tout peut être assuré***

Enfin, il importe de dissiper l'un des mythes les plus tenaces concernant les assurances, l'idée que tout peut être assuré. Ce n'est pas vrai et ne l'a jamais été et, comme nous venons de le démontrer, certaines conditions doivent être remplies pour que les assureurs soient disposés à proposer une garantie. Pour simplifier, l'assurance-dommages est là pour protéger les individus et les entreprises des conséquences d'un accident. Vol de stocks, accident de la route ou blessure d'une personne en visite, autant de situations auxquelles s'applique l'assurance. Toutefois, toutes les polices d'assurance contiennent des exclusions, et de nombreuses responsabilités des entreprises ne sont pas assurées. Il faut l'accepter, ce sont les risques propres à l'entreprise. La liste est très longue et comprend :

- bon nombre d'obligations contractuelles ;
- le retour des produits par le client ;

- certaines formes de pollution de l'environnement ;
- une infraction délibérée au droit ou à la réglementation ;
- les conséquences inévitables d'un acte intentionnel ou d'une négligence grave ;
- le risque de guerre.

L'assurance ne se substitue donc pas à la gestion du risque ; elle la complète. Les entreprises qui ne tiennent aucun compte du bien d'autrui, de l'environnement ou du bien-être de leur personnel ou leurs voisins ne peuvent en transférer la responsabilité à un assureur.

En résumé, les conditions à remplir pour les assureurs sont la certitude du risque et l'intérêt financier, le caractère accidentel de l'événement assuré, une indemnité bien définie et un lien de causalité entre le sinistre et l'assurance. Toutes les assurances de responsabilité présentent des défis pour les assureurs qui doivent parfois transiger avec certaines de ces exigences fondamentales, auquel cas il devient plus difficile d'estimer le coût du risque et de l'accepter.

### **Les modifications des conventions vues sous l'angle des assurances**

Avant d'analyser les problèmes particuliers que les conventions révisées posent aux assureurs, décrivons en quelques mots la situation globale du marché de l'assurance aujourd'hui. Rappelons pour commencer que l'assurance n'est possible que grâce aux capitaux privés (et non publics) et qu'elle est sensible au climat général des affaires. Le marché de l'assurance est l'un des marchés de l'offre et de la demande les plus purs qui existent aujourd'hui ; la liberté d'entrée et de sortie du secteur est considérable. De ce fait, les parties prenantes sont très attentives aux performances du secteur, et le capital sera prompt à l'abandonner si les conditions et rendements ne sont pas conformes aux attentes. Cela étant, la capacité des assureurs de couvrir la responsabilité des exploitants nucléaires repose en grande partie sur les facteurs qui suivent :

#### ***Disponibilité du capital***

Ces dernières années, le climat économique dans lequel opèrent les industries de l'assurance et de la réassurance a beaucoup changé. L'image traditionnelle de l'assureur ou du réassureur à la tête de capitaux illimités est très éloignée de la réalité.

Tous les assureurs de responsabilité ont besoin de bailleurs de fonds. Pour diverses raisons (le 11 septembre, l'amiante, l'effondrement des marchés boursiers et les ouragans violents de 2005 en Amérique du Nord), une bonne partie des capitaux a quitté l'industrie. Les capitaux étant plus rares, les assureurs mettent un soin particulier à les répartir efficacement entre leurs diverses activités.

Dans le même temps, les actionnaires sont plus attentifs à la façon dont leur capital est utilisé. Ils redoutent davantage les conséquences de la garantie par les assureurs de risques à long terme comme l'assurance responsabilité civile. Les dommages considérables infligés par l'amiante et d'autres maladies professionnelles à long terme ne font que renforcer cette inquiétude.

Les actionnaires manifestent par conséquent :

- la volonté d'obtenir un meilleur rendement du capital qu'auparavant, renchérissant ainsi les primes ;
- le désir de transférer leurs capitaux et leur « amour du risque » sur d'autres secteurs, d'autant plus s'il s'agit de financer des risques responsabilité peu séduisants.

Cette question du capital devrait se compliquer encore avec la mise en application des exigences de solvabilité proposées par l'Union européenne et qui vont renforcer la pression sur les systèmes puisqu'il faudra vraisemblablement injecter davantage de capitaux pour alimenter de nombreux types d'assurance. Si l'on ignore précisément quelles en seront les répercussions sur les primes, la capacité et l'intérêt pour des lignes de produits bien connus, on peut dire néanmoins que ces dispositions ont peu de chance d'encourager la mise en place de nouvelles garanties ou d'augmenter la capacité d'assurance dans des secteurs perçus comme présentant des problèmes.

### ***Contraintes réglementaires***

Ces dernières années ont vu une intensification de l'activité réglementaire et des contrôles de l'industrie de l'assurance dont la finalité était de protéger les intérêts des consommateurs. Les assurances sont davantage contrôlées, leurs dirigeants sont désormais tenus personnellement responsables des résultats de l'entreprise qu'ils représentent. Les méthodes de gouvernement d'entreprise prendront de l'importance, et les assureurs devront, avant de proposer des produits, prouver aux autorités qu'ils effectuent des études et recherches de haut niveau et qu'ils possèdent les compétences nécessaires. Cela signifie que les assureurs ne réagiront plus comme avant face à de nouvelles possibilités et qu'il leur faudra être parfaitement sûrs de leur capacité d'évaluer et de quantifier le risque pour pouvoir proposer des produits d'assurance.

En contrepartie, l'industrie sera beaucoup mieux gérée et financièrement plus sûre. Autre aspect du problème, les assureurs deviennent plus sélectifs ; ils choisissent avec beaucoup de soin les marchés sur lesquels ils souhaitent se positionner, les clients à qui ils offrent leurs produits et aussi les produits proposés. À plus forte raison s'il s'agit d'assurance nucléaire, un domaine dont les assureurs perçoivent souvent mal le risque. Pour conclure, les assureurs pourraient avoir tendance à éviter des risques « difficiles ».

### ***Capacité***

Quand bien même les conventions sur la responsabilité nucléaire n'auraient pas été modifiées, une industrie de l'assurance plus sélective, proposant des produits à des prix économiquement viables, pourrait se réduire à quelques assureurs. Et de fait, le nombre d'assureurs pourrait ne pas suffire à satisfaire la demande globale, laissant sur le bord de la route les entreprises qui ne seraient pas parvenues à s'assurer sans avoir rien fait pour mériter ce triste sort. Quant aux heureux élus, le coût de l'assurance pourrait leur paraître fort élevé par rapport à ce qu'ils avaient connu jusqu'alors.

### ***Difficultés particulières à l'assurance nucléaire***

Le risque pour les assureurs de responsabilité civile et de dommages matériels dans le domaine nucléaire est essentiellement le risque d'une catastrophe (autrement dit un sinistre qui risque de coûter

cher, mais qui est plus rare). Le sinistre maximum correspond à la perte totale de la centrale nucléaire, donnant droit à un remboursement intégral au titre de la police dommage matériel, et associé à une contamination radioactive importante à l'origine de milliers, voire de centaines de milliers, de demandes de réparation à l'exploitant pour dommage hors site, au point de dépasser le plafond d'indemnisation des dommages couverts par la responsabilité civile des assureurs. C'est à cet événement très improbable que les assureurs affectent leur capital.

Cependant, il n'y a rien de commun entre assurer l'industrie nucléaire et assurer d'autres activités. Il existe peu d'autres risques qui, à eux seuls, sont capables de produire des dommages aussi importants sur un même site, à l'exception peut-être de certaines installations chimiques ou pétrolières. Plus important, nous avons vu que les assureurs évaluent plusieurs centaines ou milliers de risques et calculent une prime réaliste en fonction des statistiques de sinistres établies pour large éventail de risques. L'industrie nucléaire **ne** présente **pas** un grand nombre de risques : il existe près de 500 sites dans le monde qui ne sont certainement pas tous assurés de sorte que la prime obtenue est relativement faible (entre USD 400 et 600 millions par an). Par conséquent, les assureurs ne possèdent pas beaucoup de statistiques à partir desquelles ils peuvent calculer les primes et les sinistres. L'industrie nucléaire, en revanche, détient de multiples données sur les sinistres (certaines études probabilistes de sûreté établies pour les sites) qui se sont révélées très utiles aux assureurs. Toutefois, une bonne partie de la modélisation et de l'évaluation des primes repose sur une base actuarielle et théorique et non sur des données réelles. L'incertitude inhérente à cette méthodologie rend les assureurs encore plus réticents à investir leur capital dans les risques nucléaires.

Voilà pour les facteurs qui détermineront le contexte dans lequel pourront opérer des marchés développés de l'assurance au début du 21<sup>ème</sup> siècle. La compréhension des conditions sur les marchés permet d'apprécier les difficultés que constituent pour les marchés financiers les modifications apportées aux conventions sur la responsabilité nucléaire. Nous allons maintenant approfondir ces révisions en les analysant du point de vue du marché de l'assurance.

### *Augmentation des obligations financières*

Les assureurs sont décidés à fournir cette couverture de EUR 700 millions/DTS 300 millions, à savoir les nouveaux montants fixés dans les conventions, bien que cela paraisse difficile étant donné que ces montants dépassent la capacité maximale mobilisable aujourd'hui. Ils auront moins de mal, en revanche, à proposer les garanties plus faibles correspondant aux sites et aux transports. Ils gardent l'espoir de pouvoir atteindre ces seuils parce que ceux en vigueur actuellement dans certains pays sont déjà très élevés. Le tableau ci-dessous en est une illustration.

<b>Pays</b>	<b>Monnaie</b>	<b>Plafond de responsabilité</b>	<b>Monnaie/USD</b>	<b>Équivalent USD du plafond de responsabilité</b>
<b>Japon</b>	JPY	60 000 000 000	116	517 241 379
<b>Suède</b>	DTS	360 000 000	0.697	515 880 000
<b>Suisse</b>	CHF	1 000 000 000	1.32	757 575 757
<b>États-Unis</b>	USD	300 000 000	1	300 000 000

Bien qu'aucun seuil ne dépasse aujourd'hui le montant proposé dans la nouvelle Convention de Paris, le seuil valable en Suisse est déjà proche de la limite de responsabilité révisée et, si les efforts

pour garantir une capacité d'assurance supérieure aboutissent, la limite révisée devrait être atteinte. Cependant, pour obtenir ces montants du marché de l'assurance, il faudra limiter la garantie.

Les pouvoirs publics doivent être conscients qu'à condition qu'on les rassure sur les limites des risques qu'ils prennent pour couvrir tous les aspects de la responsabilité imposée, les assureurs offriront une couverture plus importante. Par exemple, si l'on devait imposer aux exploitants l'intégralité des révisions des conventions, ces derniers auraient, à tout le moins, du mal à s'assurer car certains dommages nucléaires ne sont pas assurables. Si, comme nous le recommandons, la garantie est limitée, le seuil d'indemnisation inférieur devrait pouvoir être accessible.

### ***Prolongation dans le temps de la responsabilité***

À l'heure actuelle, le marché des assurances juge inacceptable de fournir une garantie s'étendant sur plus de dix ans, et cela pour diverses raisons :

- On possède très peu de données sur les sinistres survenus dans le secteur des assurances responsabilité civile à long terme (lorsque la compagnie d'assurance risque toujours d'avoir répondre à des demandes en réparation après plusieurs années). Les mésaventures des assureurs du monde entier qui ont perdu de l'argent à cause de l'amiante sont bien connues, d'autres activités sont aussi peu prometteuses. L'assurance responsabilité civile manque donc de capital, car les actionnaires sont moins enclins à couvrir un risque à long terme et incertain.
- Le principe de base de l'assurance qui consiste à quantifier le risque et sa probabilité ne peut pas non plus être respecté si la durée de validité de la police d'assurance est trop longue. De plus, les assureurs et leurs actionnaires hésitent de plus en plus à se lancer dans des spéculations sur les problèmes que connaîtra la société dans un monde qui devient toujours plus procédurier. Dix ans restent la durée maximale sur laquelle la plupart des assureurs sont prêts à s'engager.
- Toute personne susceptible de faire valoir une police d'assurance trop ancienne doit prendre en compte la sécurité et la solvabilité de l'assureur du secteur privé auprès duquel elle a souscrit son assurance. Il est très coûteux et parfois vain de présenter une demande d'indemnisation après 15 ou 20 ans. Une police valable dix ans ou moins offre une garantie supérieure d'obtenir un remboursement fiable.

Rares sont aujourd'hui les assureurs, hors assurances-vie, qui sont disposés à proposer des assurances valables plus de dix ans. Les États et décideurs du monde entier ont accepté cette durée de validité pour d'autres types d'assurances. À cet égard, les assurances de responsabilité nucléaire ne sont pas différentes des assurances de dommages, mais elles sont moins bien perçues. Le maintien de la prescription actuelle de dix ans permettrait aux assureurs de continuer à augmenter leur capacité pour pouvoir s'adapter aux nouveaux montants.

### ***Extension de la responsabilité***

Avec l'extension de la garantie prévue par les conventions révisées, la protection en droit civil, qui jusqu'à présent était assurable par le marché privé, est maintenue. Toutefois, le texte révisé introduit une protection importante en droit public qui n'est pas normalement assurable. En outre, les deux conventions révisées et l'Exposé des motifs explicatif de la Convention de Paris sont quelque peu ambigus. Certaines décisions concernant les dommages pouvant être invoqués sont laissées à

l'appréciation des tribunaux nationaux compétents, une faculté refusée par ailleurs. Cette ambiguïté, associée à la coexistence de dommages assurables et non assurables, pourrait créer la confusion, de sorte qu'il faudra rédiger avec le plus grand soin les définitions et la législation pour que les exploitants et les assureurs puissent évaluer précisément à quel point leur responsabilité est engagée.

Nous analyserons ci-dessous chaque catégorie de dommage nucléaire.

1. *Décès ou dommage aux personnes*

Cette catégorie de dommage nucléaire n'est pas concernée par les révisions. Elle ne présente pas de problème pour les assureurs qui continueront de proposer une garantie pour cette assurance responsabilité civile de l'exploitant.

2. *Perte de biens ou dommage aux biens*

Aucune modification n'a été prévue pour cette catégorie de dommage nucléaire. Elle ne présente pas de problème pour les assureurs qui continueront de proposer une garantie pour cette assurance responsabilité civile de l'exploitant.

L'étendue des autres dommages nucléaires décrits dans les conventions révisées doit être déterminée par le « droit du tribunal compétent ». Outre les difficultés pour les assureurs énoncées ci-après concernant chaque type de dommage, l'éventualité d'une décision aberrante du tribunal compétent ou d'une autre autorité préoccupe au plus haut point les assureurs. Ces derniers ne peuvent pas concevoir que leur capital soit à la merci du caprice d'un tribunal sous le coup de l'émotion qui aurait à décider de ce qui relève du dommage nucléaire après un accident nucléaire majeur. En outre, les décisions ainsi prises doivent être perçues comme justes et fondées si le tribunal compétent veut préserver sa crédibilité auprès de toutes les parties intéressées.

3. *Dommege immatériel résultant d'une perte ou d'un dommage visé aux sous-alinéas 1 ou 2 ci-dessus, pour autant qu'il ne soit pas inclus dans ces alinéas, s'il est subi par une personne qui est fondée à demander réparation de cette perte ou de ce dommage*

Cette catégorie de dommage est supposée assurée désormais bien qu'elle n'ait pas figuré nommément dans le texte de la Convention de Paris de 1960. La Convention de Vienne de 1963 a toujours défini plus largement le dommage nucléaire et aurait permis d'indemniser et d'assurer certains aspects de ces pertes économiques. Les conventions révisées elles-mêmes énoncent la nécessité d'établir l'existence d'un intérêt économique du bien endommagé pour que le droit à réparation puisse être invoqué. Or les assureurs ne peuvent envisager d'indemniser ce type de dommage s'il n'existe pas de lien clair, défini et direct entre la perte économique et le dommage matériel d'origine nucléaire. C'est seulement lorsqu'il y a un intérêt économique direct et quantifiable associé au dommage matériel qu'ils sont en mesure d'évaluer le risque responsabilité civile correspondant au dommage. Par conséquent, toute définition, tout éclaircissement du même ordre dans la législation proposée serait bénéfique aux exploitants, aux assureurs et aux victimes. Inversement, à force de vouloir affaiblir ce lien ou de proposer une définition ambiguë, on risque d'inciter les assureurs à se désengager de ce type de garantie.

4. *Coût des mesures de restauration d'un environnement dégradé, sauf si la dégradation est insignifiante, si de telles mesures sont effectivement prises ou doivent l'être*

À l'heure actuelle, cette catégorie de dommage nucléaire n'est pas assurable. Il ne s'agit pas là d'un commentaire sur la nature du dommage, mais d'une position du marché l'assurance en général. **Aujourd'hui, toutes les formes de responsabilité environnementale ou presque sont inassurables.** À cela plusieurs raisons principales :

- La responsabilité civile environnementale ne remplit pas le critère de « l'intérêt d'assurance ». Tout risque assuré doit pouvoir faire l'objet d'une quantification et d'une évaluation financières. La convention fait valoir, que puisque la remise en état de l'environnement a un coût, cet aspect du dommage nucléaire peut être imposé à l'exploitant. Pour les assureurs, ce n'est pas suffisant. Il faudra des années, voire des dizaines d'années pour remédier à une détérioration de l'environnement. Le niveau et la qualité du remède au dommage risquent de faire l'objet d'un débat long et passionnel ouvrant largement la fourchette des coûts possibles. L'état normal antérieur de l'environnement dégradé sera également sujet à controverse et, de plus, l'importance du remède; et donc son coût, seront fonction des variations ultérieures des exigences réglementaires. Tous ces facteurs font qu'il est impossible de quantifier la détérioration de l'environnement et, partant, de l'assurer.
- L'environnement ne présente pas d'intérêt économique direct et, comme nous venons de le voir, il est impossible d'y associer un intérêt d'assurance.
- Comme il est difficile d'établir, dans le cas de l'environnement, à quel stade est survenu quel dommage, il n'est pas toujours possible de faire payer à un pollueur la pollution qu'il a produite, ce qui interdit toute assurance.
- De même, la dépréciation des terres et des biens consécutive à la détérioration de l'environnement est difficile à attribuer à une cause particulière, rendant impossible par là-même l'évaluation de l'assurance.
- L'emploi d'expressions telles que « sauf si la dégradation est insignifiante » pour limiter les actions en réparation à ce titre prête également à confusion et à discussion. Le texte de la convention ne dit pas ce que recouvre l'adjectif « insignifiant » dont l'interprétation reviendra aux tribunaux nationaux. Un élément d'incertitude supplémentaire pour ce type de dommage nucléaire.

Pour simplifier, les assureurs doivent pouvoir évaluer financièrement la probabilité et l'importance d'une future action en réparation avant de fixer le montant de la prime, une analyse impossible dans le cas d'une détérioration de l'environnement, qui n'est pas mesurable. La réaction des assureurs « nucléaires » est en phase avec les marchés de l'assurance couvrant tous les types de responsabilité civile de tous les pays. La directive de l'Union européenne sur la responsabilité environnementale contient des dispositions analogues et plusieurs gouvernements se sont d'ores et déjà rendus aux arguments contre l'assurance responsabilité environnementale invoqués par les assureurs des marchés de l'assurance dommages et le Comité européen des assurances.

En résumé, le marché de l'assurance nucléaire considère comme inassurable cet aspect des dommages nucléaires et ne sera donc pas prêt à y affecter ses capitaux.

5. *Manque à gagner directement en relation avec une utilisation ou une jouissance quelconque de l'environnement qui résulte d'une dégradation importante de cet environnement*

Cette forme de dommage nucléaire comprend un aspect qui est assurable mais également un concept ambigu et indéfini, par conséquent inassurable.

Si l'on compare les notions d'intérêt économique lorsque l'on considère cette forme de dommage et celui évoqué au paragraphe 3 ci-dessus, on s'aperçoit que l'on peut s'assurer contre un préjudice économique direct, mais dans des conditions strictes, étant donné que, pour ce type de dommage nucléaire, le rapport entre le préjudice économique et le bien dont on est propriétaire n'existe plus. Dans ce cas, en effet, le préjudice économique peut résulter d'une détérioration de l'environnement dont un individu tire un bénéfice économique ou une **jouissance**. L'assurabilité d'un dommage de ce type est subordonnée à une perte économique directe résultant d'un dommage nucléaire affectant **un intérêt direct et juridiquement protégé de nature environnementale** et se limite à la valeur de l'intérêt protégé. Tous les autres dommages de cette catégorie ne présentent pas un intérêt d'assurance suffisant et, par conséquent, quantifiable.

6. *Coût des mesures de sauvegarde et toute autre perte ou tout autre dommage causé par de telles mesures*

Cet aspect du dommage nucléaire n'est assurable que dans la mesure où il couvre les coûts économiques directs des mesures de sauvegarde. Ce qui signifie que l'on peut assurer les mesures d'évacuation et les autres coûts consécutifs à un dommage nucléaire s'ils sont directement mesurables. Ne sont pas assurables en revanche, les mesures préventives prises pour protéger l'environnement ou une activité économique indirecte. Il serait présomptueux de chercher à définir précisément ce qui est assurable et ce qui ne l'est pas, mais l'on prévoit que la majorité des préjudices subis par les victimes lors de l'évacuation et des perturbations que provoquerait cette mesure seront assurables.

### *Autres définitions*

Les autres définitions relatives aux dommages nucléaires que l'on trouve dans les Conventions de Paris révisées n'ont pas de quoi reconforter les assureurs ou exploitants. Elle pèchent par ambiguïté et ne permettent pas la quantification indispensable à un assureur. Au contraire, cette quantification est laissée aux tribunaux et pouvoirs publics, dont on peut redouter la partialité lorsqu'il leur faudra se prononcer sur la responsabilité et les quotités correspondantes.

La position des assureurs concernant la nouvelle définition élargie du dommage nucléaire se résume donc comme suit :

Décès ou dommage aux personnes	Assurable
Perte de biens ou dommage aux biens	Assurable
Dommage immatériel résultant d'un perte ou d'un dommage	Assurable s'il s'agit d'un dommage direct et quantifiable
Coût des mesures de restauration d'un environnement dégradé	Inassurable
Manque à gagner directement en relation avec une utilisation ou une jouissance quelconque de l'environnement	Assurable uniquement à hauteur de la valeur d'un intérêt économique direct et protégé de nature environnementale
Coût des mesures de sauvegarde et toute autre perte ou tout autre dommage causé par de telles mesures	Ne sont assurables que les éléments directs et quantifiables du dommage qu'évaluent et contrôlent les assureurs concernés

### **Modification de la compétence territoriale**

Pour les assureurs, il est réconfortant que la compétence se limite au territoire de l'État où est survenu l'accident nucléaire et, bien que les conventions révisées l'aient élargie aux actions en réparation intentées dans d'autres pays, il apparaît que, dans la plupart des cas, la compétence revient en dernier ressort à l'État « nucléaire ». Toutefois, l'idée que les tribunaux compétents puissent exercer dans un environnement plus hostile, voire anti-nucléaire, si le dommage nucléaire a franchi les frontières, a de quoi inquiéter les assureurs et risque de les inciter à se désengager de ce type d'assurance.

En tout état de cause, ces révisions des conventions intéressent au plus haut point les assureurs, car elles ouvrent plus largement l'éventail des dommages nucléaires et laissent aux assureurs des formes de couverture qui ne sont pas aisément quantifiables. Il est probable que les assureurs ne seront pas en mesure de prendre en charge bon nombre des nouveaux types de dommage, et l'on est en droit de s'interroger sur la façon dont ces obligations seront respectées.

### **À qui revient d'indemniser les dommages inassurables prévus dans les révisions des conventions ?**

Pour les obligations inassurables des exploitants, on peut envisager plusieurs solutions. Dans la mesure où le régime de responsabilité civile avait précisément pour objectif une plus grande harmonisation, c'est là une conséquence indésirable des révisions. Certains gouvernements accepteront automatiquement et gratuitement d'assurer les nouveaux dommages et d'autres pourront assumer cette responsabilité moyennant rémunération des exploitants, d'autres encore pourront tout simplement abandonner les exploitants à leurs responsabilités et leurs bilans.

Pour ma part, je préconiserais la première solution, sachant que de nombreux pays l'ont déjà adoptée pour les aspects non assurables des conventions antérieures. La deuxième option paraît plus difficile, car il ne sera pas aisé de fixer le prix du transfert de risques, d'autant que les assureurs, dont je fais partie, ont reconnu que ces aspects des conventions ne sont pas quantifiables aujourd'hui. La troisième solution serait injuste pour les exploitants : le régime établissant leur responsabilité objective, il ne serait pas équitable de leur laisser porter le poids de risques résultant de choix sociaux

pouvant s'assortir de surcroît d'une bonne dose de subjectivité. Les assureurs appellent de leurs vœux une réponse cohérente de la part des gouvernements, qui nous rapproche des objectifs des premiers concepteurs des régimes de responsabilité nucléaire grâce à plus d'harmonisation et, donc, pour les victimes d'accidents nucléaires, la certitude d'être indemnisées.

## **Conclusion**

Il est parfaitement honorable pour un gouvernement d'exiger qu'un pollueur indemnise davantage un plus grand nombre de victimes, mais imposer un pareil régime à l'industrie nucléaire sans, en contrepartie, fixer des limites au risque que représentent ces obligations menace le délicat équilibre qui a permis jusqu'à présent aux assureurs de soutenir le développement de l'industrie nucléaire.

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