

## **Le regroupement international des fonds des exploitants : un moyen d'augmenter le montant de la garantie financière disponible pour couvrir la responsabilité nucléaire ?**

**Étude pour la réunion du Groupe INLEX de l'AIEA des 21/22 juin 2007\***

**par Norbert Pelzer\*\***

### **Le Problème**

La garantie financière pour couvrir la responsabilité civile des exploitants d'installations nucléaires est presque exclusivement fournie par l'industrie de l'assurance. Les récents exercices de révision des conventions internationales en matière de responsabilité civile nucléaire ont abouti à l'établissement de montants de responsabilité plus élevés et à un élargissement du concept de dommage nucléaire pouvant donner lieu à une indemnisation. Ceci constitue un nouveau défi pour l'industrie de l'assurance : ses capacités financières ne sont pas illimitées et il semble que des difficultés surgissent pour couvrir dans son intégralité cette nouvelle responsabilité.

Selon l'esprit des conventions internationales sur la responsabilité civile nucléaire, la couverture et le montant de la responsabilité sont interdépendants. Les difficultés que les assureurs pourraient rencontrer avec les conventions révisées pourraient, par conséquent, mettre en danger les résultats des exercices de révision. En termes généraux, les imperfections du montant et de la couverture ont des répercussions directes sur le montant et l'étendue de la responsabilité de l'exploitant. Il en résulte que le niveau mondial actuel des montants de responsabilité correspond en grande partie à la capacité de l'assurance mais ne correspond pas dans tous les cas au niveau du risque. Cette situation n'est, bien sûr, pas favorable aux victimes d'un accident nucléaire. Elle a ainsi suscité de la part du public des critiques justifiées et cela n'est pas favorable à l'établissement au sein de la population d'un climat favorable aux utilisations pacifiques de l'énergie nucléaire.

Cette étude vise à répondre à la question de savoir si un regroupement international des fonds des exploitants pourrait ouvrir une nouvelle voie viable qui compléterait la garantie financière fournie par l'assurance et comblerait ainsi les imperfections de la couverture d'assurance ou augmenterait le montant de l'indemnisation des dommages nucléaires.

---

\* Le Groupe international d'experts en responsabilité civile nucléaire de l'AIEA (INLEX) a été créé par le Directeur général de l'AIEA en 2003. Il s'agit d'un groupe indépendant d'experts juridiques en provenance d'États nucléaires et non nucléaires qui ont été désignés « *ad personam* » par le Directeur général. Le Groupe a pour mission de conseiller le Directeur général sur les questions de responsabilité civile nucléaire. Les opinions exprimées dans cet article n'engagent que la responsabilité de leur auteur.

\*\* Dr. iur, ancien universitaire, Université de Göttingen, Allemagne, Conseiller auprès du Centre de recherche sur l'énergie de Goslar, Basse Saxe, de l'Université technique de Clausthal, Allemagne ; Président honoraire de l'Association internationale de droit nucléaire (AIDN) ; Membre du Groupe INLEX.

## **Partie 1 : La situation juridique actuelle**

### **1.1 L'octroi d'une couverture pour la responsabilité nucléaire**

#### *1.1.1. Le cadre juridique*

L'article VII, paragraphe 1, première phrase de la Convention de Vienne relative à la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires<sup>1</sup> (CV) dispose que l'exploitant d'une installation nucléaire est tenu de « maintenir une assurance ou toute autre garantie financière couvrant sa responsabilité pour dommage nucléaire ; le montant, la nature et les conditions de l'assurance ou de la garantie sont déterminés par l'État où se trouve l'installation ». Les dispositions sont en substance identiques dans l'article 10 de la Convention de Paris<sup>2</sup> (CP) et dans l'article 5 de l'annexe à la Convention sur la réparation complémentaire<sup>3</sup>. Les dispositions ont un double objectif. D'une part, elles garantissent la disponibilité des fonds pour l'indemnisation des dommages nucléaires ce qui est favorable aux victimes. De l'autre, elles protègent l'exploitant de plaintes ruineuses. Il s'agit du principe d'adéquation entre la responsabilité et la couverture qui constitue l'un des piliers internationalement reconnu du droit de la responsabilité civile nucléaire.

À la lumière de ces avantages évidents, on a longtemps négligé de prendre en compte le fait que ces principes avaient en retour des inconvénients. Établir une concordance obligatoire entre la responsabilité et la couverture financière est susceptible de limiter le pouvoir discrétionnaire du législateur pour établir des montants de responsabilité conformes au risque existant. En fait, le facteur qui a pendant longtemps, et est toujours considéré, comme décisif n'est pas le montant nécessaire pour correspondre au risque nucléaire mais la disponibilité de la garantie financière. Il ne s'agit pas d'un raisonnement logique pour le législateur. Un montant de responsabilité nucléaire limité, le plus souvent à un niveau relativement bas, a constitué le corollaire au principe d'adéquation. Par conséquent, il n'est pas surprenant que tous les exercices de révision des conventions sur la responsabilité civile nucléaire aient été dans une large mesure marqués par la lutte pour augmenter les montants de responsabilité. Toute proposition d'une augmentation de ces montants devait s'accompagner d'une démonstration de la disponibilité pour ce nouveau montant de la couverture financière correspondante.

#### *1.1.2. La couverture du risque nucléaire – une fonction naturelle de l'industrie de l'assurance*

Les conventions exigent, comme moyen de couverture, l'assurance ou toute autre garantie financière. Les contrats d'assurance sont, pour de bonnes raisons, presque le seul instrument utilisé pour fournir la couverture financière. L'industrie de l'assurance est un partenaire approprié et expérimenté pour fournir une couverture de la responsabilité civile nucléaire. Toutefois, sa capacité n'est pas illimitée ni en ce qui concerne l'étendue, ni en ce qui concerne le montant de la couverture. Le risque nucléaire est un risque spécifique qui diffère des autres risques. Certains types de dommages ne peuvent, du point de vue d'un assureur, être calculés ; en particulier les dommages à l'environnement ou bien les dommages qui n'apparaissent que plus de dix ans après l'accident. De plus, l'évaluation de l'importance potentielle du dommage nucléaire est un défi majeur pour l'industrie

- 
1. Convention de Vienne de 1963 : IAEA INFCIRC/500 – UNTS (Recueil des Traités des Nations Unies), vol. 1063, p. 266 ; Convention de Vienne de 1997 : IAEA INFCIRC/566 annexe.
  2. Convention de Paris de 1960 sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire telle que révisée en 1964 et 1982 ([www.nea.fr/html/law/legal-documents.html](http://www.nea.fr/html/law/legal-documents.html)) ; Convention de Paris de 1960 telle que révisée en 2004 [Supplément au *Bulletin de droit nucléaire* n° 75 (2005/1), p. 3].
  3. Convention sur la réparation complémentaire des dommages nucléaires de 1997 [IAEA INFCIRC/567].

de l'assurance. Les dépenses liées aux procédures de traitement des demandes en indemnisation constituent un coût supplémentaire si un accident nucléaire majeur survenait et entraînait des milliers de requérants. Les compagnies d'assurances nationales doivent réunir leurs capacités et au niveau international la réassurance est une nécessité. Les récentes révisions des Conventions de Vienne et de Paris qui ont élargi le concept de dommage indemnisable et, en même temps, ont établi des montants minimum de responsabilité significativement plus élevés ont contribué à renforcer ces difficultés. Cela se révèle particulièrement vrai dans la mesure où l'assurance contre les actes de terrorisme international accapare un montant considérable de la capacité d'assurance au niveau mondial. Par conséquent, il n'est pas surprenant que dans certains pays il soit envisageable que la couverture d'assurance pour ces nouveaux montants minimums de responsabilité de respectivement 300 millions de droits de tirages spéciaux du Fonds monétaire international (DTS) et de 700 millions d'euros (EUR) ainsi que pour le concept étendu de dommage en vertu de la Convention de Vienne et de la Convention de Paris ne soit pas disponible<sup>4</sup>.

Par le passé, l'industrie de l'assurance avait toujours réagi de manière flexible afin de répondre aux nouvelles obligations. Si une capacité de couverture supplémentaire était requise, ils la fournissaient. Aujourd'hui, pour la première fois, il semble y avoir une réticence générale à s'engager dans la couverture de ce risque élargi. Bien entendu, cela peut faire partie du jeu de la négociation mais il faut toutefois prendre ces préoccupations au sérieux. Il est probable qu'il ne reste plus une grande marge de manœuvre pour une augmentation majeure de la couverture d'assurance. Cette question sera traitée plus en détail par la suite.

### 1.1.3. Les autres garanties financières

Il s'ensuit que les États et les exploitants devraient se tourner vers la deuxième alternative de couverture offerte par les conventions, c'est-à-dire les autres garanties financières. Les autres formes de garanties financières peuvent prendre la forme soit de fonds publics soit de capitaux privés.

Les conventions exigent déjà que l'État où se trouve l'installation prenne le relais jusqu'au montant de référence de l'État concerné si la couverture de l'assurance n'est pas disponible ou si elle se révèle insuffisante<sup>5</sup>. Les fonds publics peuvent, bien entendu, également être utilisés pour compléter le montant de référence de l'exploitant, ce qui accorde aux victimes un montant d'indemnisation plus élevé. Il existe des exemples de cette approche en vertu à la fois du droit international<sup>6</sup> et national<sup>7</sup>.

- 
4. Voir pour plus de détails sur cette question : Mark Tetley « Les révisions des Conventions de Paris et de Vienne sur la responsabilité civile – le point de vue des assureurs », *Bulletin de droit nucléaire* n° 77 (2006/1), p. 27 à 40. Sebastiaan M. S. Reitsma « *Revised Nuclear Liability: A challenge for Insurers* », in Norbert Pelzer (ed.), *Bausteine eines globalen Atomrechtsregimes/ Elements of a Global Nuclear Law Regime, Tagungsbericht der AIDN/INLA Regionaltagung in Goslar 2006, Baden-Baden 2007* (p. 225 et seq.) ; Reitsma « *Nuclear Liability Conventions – Limits of Insurability* », papier présenté lors de la réunion des 6/7 février 2007 à Paris du Comité du droit nucléaire de l'OCDE/AEN. L'industrie de l'assurance avait déjà exprimé ses préoccupations à un stade précoce, voir la lettre du Comité européen des assurances du 8 décembre 2000 [Annexe au Doc. AT0012 (12/00)] au Chef des Affaires juridiques de l'OCDE/AEN.
  5. Article VII, para. 1 CV, article 10, para. c CP (révisée), article 5 para. 1, annexe à la Convention sur la réparation complémentaire.
  6. Article 3 de la Convention de Bruxelles de 1963 complémentaire à la Convention de Paris, telle que révisée en 1964 et 1982 et 2004 [Supplément au *Bulletin de droit nucléaire* n° 75, (2005/1)] p. 21 ; article III para. 1(b) Convention sur la réparation complémentaire.
  7. Dans de nombreux pays, il existe des dispositions dans les législations nucléaires selon lesquelles le gouvernement doit prendre, si nécessaire, le relais pour indemniser à la hauteur du montant de

Dans de nombreux États, les fonds publics seront alloués uniquement en contrepartie du paiement d'une redevance par l'exploitant, ce qui transforme presque l'intervention de l'État en une concurrence à l'assurance privée<sup>8</sup>.

L'utilisation de fonds publics pour couvrir la responsabilité n'est ni la première, ni l'alternative la plus utilisée. La couverture par l'État est contraire à l'économie de marché, et en particulier si elle est accordée sans contrepartie financière, elle peut entrer en conflit avec le principe du pollueur payeur, même si l'on prend en compte le fait que l'État où se trouve l'installation assume, en délivrant une autorisation pour l'installation, la responsabilité de la sûreté de l'exploitation et de la prévention des accidents nucléaires. En dépit de ces raisons valables qui jouent contre la garantie financière constituée de fonds publics, les États utilisent cette option lorsque les alternatives privées pour la couverture de l'assurance ne jouent qu'un rôle réduit ou n'interviennent pas du tout.

De quelle manière pourrait-on faire usage de la garantie financière privée pour remplacer ou compléter les contrats d'assurance ou l'intervention de l'État ? D'un point de vue théorique, il existe un grand nombre de possibilités. Les plus évidentes d'entre elles sont la garantie bancaire et l'auto couverture. Il a aussi été proposé de recourir au marché des capitaux internationaux pour rassembler des fonds importants pour couvrir le risque nucléaire<sup>9</sup>. Dans la réalité, aucune de ces options n'est utilisée<sup>10</sup>. Ces solutions sont trop onéreuses et dans la plupart des cas ne sont pas assez fiables pour obtenir leur validation par l'autorité compétente en tant que garantie financière pour couvrir la responsabilité civile nucléaire.

À la lumière des récentes difficultés de l'industrie de l'assurance pour fournir une capacité de couverture suffisante et, en particulier, en vue d'augmenter considérablement les montants d'indemnisation disponibles, le concept de couverture par des moyens privés autres que l'assurance doit être revisité et reconsidéré.

---

responsabilité de l'exploitant et peut augmenter le montant de l'indemnisation si le montant des dommages nucléaires dépasse le montant de responsabilité de l'exploitant. On trouve des exemples de cette dernière situation dans les articles 5 et 18 de la Loi des Pays Bas de 1979 « *Wet Aansprakelijkheid voor Kernongevallen – WAKO* » telle que modifiée [*Staatsblad* 1979, n° 225, 1991 n° 373].

8. La Loi Suisse de 1983 sur la responsabilité civile en matière nucléaire, telle que modifiée, définit explicitement l'intervention de l'État pour laquelle une contribution doit être payée comme une « assurance » [articles 12 à 14 *Kernenergie haftpflichtgesetz*, SR 732.44].
9. J.R Tyran, P. Zweifel « *Environmental Risk Internalisation Through Capital Markets – ERICAM : The Case of Nuclear Power* », papier présenté lors de la 9<sup>ème</sup> conférence annuelle de l'Association européenne du droit et de l'économie, Londres, 17-19 septembre 1992 ; Jean –Robert Tyran « *Das Modell ERICAM : Ein Vorschlag zur Verbesserung der Kernenergiehaftpflicht durch Einbeziehung von Kapitalmärkten* », in Norbert Pelzer (ed.) *Neues Atomenergierecht – Internationale und Nationale Entwicklungen/New Atomic Energy Law – International and National Developments* » *Tagungsbericht der INDN/INLA, Regionaltagung in Landshut*, 1994, Baden-Baden, 1995, p. 163 et suivantes.
10. Les États utilisent souvent l'auto couverture lorsqu'ils agissent en tant qu'exploitants. C'est le cas, par exemple, pour les réacteurs de recherche allemands détenus par l'État.

## **1.2. La couverture du risque nucléaire par des moyens privés autres que l'assurance**

### *1.2.1. Les conditions préalables des autres couvertures privées*

Reconsidérer la couverture du risque nucléaire par des moyens privés autres que l'assurance nécessite une analyse préalable approfondie des raisons pour lesquelles ce type de garantie financière n'a pas, à de rares exception près, été utilisé par le passé.

L'assurance est un instrument juridique spécialement conçu, en échange du versement d'une prime, pour couvrir un risque défini auquel la personne assurée est exposée. Dans le cas de l'assurance en responsabilité civile, l'assureur garantit l'indemnisation des actions en réparation intentées par les tiers ainsi que des moyens de défense contre les actions non fondées. Ce concept décrit exactement ce que les conventions sur la responsabilité civile nucléaires exigent dans leurs articles respectifs sur la garantie financière : la responsabilité de l'exploitant doit être intégralement couverte.

Évidemment, l'objectif atteint par la conclusion d'un contrat d'assurance sur la responsabilité civile nucléaire constitue également l'objectif de tous les autres types de garanties financières. En particulier, il est nécessaire que le garant dispose d'une situation financière solide assurant que l'indemnisation garantie est fiable et disponible sans délai lorsque l'on fera appel à elle<sup>11</sup>. Nous identifions ici le premier problème que posent les autres formes de garanties financières. Alors que l'industrie de l'assurance est soumise à un régime global de surveillance par l'État conçu en particulier pour garantir que les assureurs honoreront leurs contrats d'assurance dotés d'une forme juridique standard, il n'existe pas de système de contrôle équivalent en ce qui concerne les autres types de garanties financières<sup>12</sup>. Les assureurs ont l'expérience, la compétence et le personnel pour organiser la gestion des demandes en réparation alors que les autres fournisseurs de garantie ne disposent pas de telles capacités. Bien sur, le contrôle et la gestion des demandes en réparation sont deux domaines de compétence que l'on peut acquérir et organiser. Par conséquent, il faudra faire des investissements en matière d'organisation afin que les autres formes de garantie financière atteignent le niveau des normes de l'assurance. Ainsi apparaît le second problème des autres formes de garanties financières : elles peuvent se révéler plus coûteuses que l'assurance.

Il n'est pas nécessaire de rentrer plus dans les détails à ce stade. Pour résumer, il faut garder à l'esprit que toute tentative d'utiliser des fonds privés plutôt que l'assurance comme garantie financière nécessite de se conformer aux exigences décrites ci-dessus.

### *1.2.2. Une auto couverture des exploitants*

En règle générale, l'auto couverture par un exploitant individuel n'est pas une alternative utilisée. Le plus souvent le seul capital dont dispose l'exploitant est son installation nucléaire qui, en

---

11. Par exemple, au niveau national : l'article 3 para.1 de l'Ordonnance allemande de 1977 sur la garantie financière telle que modifiée (*Bundesgesetzblatt* 1977, I, p. 220 ; 2005 I, p. 2365, 2405 et 2976) précise que les autres garanties financières doivent être disponibles dans leur intégralité et sans délai lorsqu'elles sont exigées.

12. Les conventions contiennent des dispositions selon lesquelles la garantie financière ne doit pas être utilisée à d'autres fins que l'indemnisation des dommages nucléaires en vertu des conventions. Cela vise à garantir la disponibilité de la couverture et à empêcher l'utilisation des fonds à d'autres besoins. Voir les articles VII, para. 3 CV, 10 para. e) CP (révisée), 5 para. 3, annexe à la Convention sur la réparation complémentaire. L'interdiction de l'utilisation de la couverture à d'autres fins a pour conséquence que tout emploi de la couverture pour d'autres utilisations est nulle.

cas d'accident nucléaire, sera endommagée. Celui-ci n'a donc pas d'actifs pouvant être utilisés comme couverture. Si l'exploitant est une filiale d'une société mère puissante, celle-ci peut fournir la couverture. Toutefois, d'un point de vue juridique, il ne s'agit alors pas d'un cas d'auto couverture. L'exploitant et la société mère sont des entités juridiques distinctes et lever le voile des sociétés n'est pas une question que l'on peut raisonnablement approfondir dans le domaine très spécifique que constitue le droit nucléaire.

L'auto couverture des exploitants ne peut être acceptée comme option viable et réaliste que dans la mesure où nous arriverions avec succès à instrumentaliser la solidarité de l'ensemble des exploitants, y compris de leurs sociétés mères. La combinaison des moyens financiers de l'ensemble des exploitants garantirait une disponibilité de couverture fiable. Exiger et promouvoir les obligations communes des exploitants n'est pas arbitraire mais a une justification juridique. Les exploitants sont des pollueurs potentiels, et ils en portent la responsabilité. Ils font partie d'une communauté de risque. Cet état de fait apporte sa justification à la solidarité. C'est sans aucun doute au bénéfice de l'ensemble d'entre eux s'ils réunissent leurs forces pour rendre disponible un montant de garantie financière aussi élevé que possible. Ensemble, ils sont à même de déployer un montant plus élevé de couverture. Un montant de la couverture de responsabilité élevé favorisera l'acceptation par le public des activités nucléaires. Partager les contraintes rend l'obligation acceptable par l'ensemble des partenaires au système.

Les destinataires d'un système qui vise à fournir en commun une garantie financière complémentaire sont, bien sur, en premier lieu les exploitants d'un État donné. Mais la coopération transfrontalière devrait également être envisagée, ceci pour deux raisons. Tout d'abord, afin d'augmenter le nombre des participants et ainsi réduire la contribution individuelle qu'il faut fournir ou augmenter le montant de couverture ; ensuite pour inclure les exploitants en provenance d'États qui ne disposent que de très peu, voire d'une seule installation nucléaire et dans lesquels un cumul national ne serait pas possible ou ne créerait pas d'avantage significatif.

Au niveau national, il existe déjà des exemples de regroupement des ressources des exploitants afin d'augmenter le montant de la garantie financière. Des efforts similaires pour utiliser la solidarité des exploitants au niveau international ont échoué au début des années 1990.

### **1.3. Les régimes existants de regroupement des exploitants**

#### **1.3.1. La Loi américaine Price-Anderson de pooling rétroactif**

En 1975, le congrès américain a modifié les dispositions relatives à la responsabilité civile nucléaire de la Loi Price-Anderson qui est incluse dans l'article 170 de la Loi sur l'énergie atomique des États-Unis de 1974 en adoptant une approche innovante dont l'objectif est d'offrir des montants de couverture plus élevés tout en augmentant la responsabilité maximale de l'exploitant. L'instrument utilisé pour atteindre cet objectif était un « plan de contribution à posteriori de l'industrie » tel que prévu dans l'article 170 sous section b) de la Loi sur l'énergie atomique<sup>13</sup>.

---

13. Loi sur l'énergie atomique de 1954, telle que modifiée [Public Law 83-703, 68 Stat 919, 42 U.S.C. (*United States Code* 2011)]. Loi Price-Anderson de 1957 [Public Law 85-256] a ajouté l'article 170 à la Loi sur l'énergie atomique. Cet article a été modifié à maintes reprises. Le plan de contribution à posteriori de l'industrie a été introduit par la Loi du 31 décembre 1975 [Public Law 94-197]. Le dernier amendement pertinent à la Loi Price-Anderson est la Loi d'amendement Price-Anderson de 2005 qui est incluse dans le chapitre VI « Questions nucléaires » de la Loi sur la politique énergétique de 2005 [Public Law 109-58].

Selon cette disposition l'exploitant d'une centrale nucléaire<sup>14</sup> – le titulaire de l'autorisation – doit fournir les moyens financiers pour couvrir sa responsabilité juridique sur deux niveaux. Le premier niveau qui correspond à la garantie financière de base est fourni par un contrat d'assurance égal au montant maximum susceptible d'être obtenu qui est actuellement fixé à 300 millions de dollars (USD) et ceci à un coût et à des conditions raisonnables<sup>15</sup>. En plus du premier niveau, les exploitants doivent, comme second niveau de couverture, maintenir une « assurance en responsabilité privée dans le cadre d'un plan de contribution à posteriori de l'industrie prévoyant des primes dont le montant est différé en totalité ou en majeure partie jusqu'à ce que la responsabilité civile encourue du fait d'un accident nucléaire dépasse ou paraisse dépasser le niveau de la garantie financière de base »<sup>16</sup>. Le montant maximum des primes à versement différé, qui en cas d'accident nucléaire causant des dommages dont le montant excède les USD 300 millions sera supporté par chaque exploitant américain de centrale nucléaire, s'élèvera à USD 95.8 millions par accident<sup>17</sup>. Étant donné qu'il y a 104 centrales nucléaires en service aux États-Unis, le système de primes à versements différés s'élèvera à un montant de USD 9.96 milliards en plus de la première tranche de USD 300 millions. Le montant total d'indemnisation disponible de USD 10.26 milliards (environ EUR 7.71 milliards) atteint par ce système est remarquable<sup>18</sup>.

- 
14. Les installations suivantes (réacteurs) sont couvertes : « ... les installations conçues pour produire d'importantes quantités d'électricité et ayant une puissance installée nominale égale ou supérieure à 100 000 kilowatts électriques... » [article 170 b), 1<sup>ère</sup> phrase de la Loi sur l'énergie atomique, 140 C.F.R. 11(a)(4)].
  15. Voir 140 CFR (*Code of Federal Regulations*) 11(a)(4). La garantie financière de base peut être obtenue soit par l'assurance privée, les indemnités privées contractuelles, l'auto-assurance ou toute autre preuve de garantie financière ou une combinaison de ces mesures [article 170 b), 2<sup>ème</sup> phrase, Loi sur l'énergie atomique].
  16. Article 170,b), phrase 3 de la Loi sur l'énergie atomique.
  17. La prime est ajustée en fonction de l'inflation, article 170 t) de la Loi sur l'énergie atomique. Cela fera l'objet de versements n'excédant pas les USD 15 millions par an. Voir aussi 140 C.F.R. 11(a)(4).
  18. Ce montant est supérieur à tous les autres montants fournis par les Parties contractantes aux conventions internationales en matière de responsabilité civile nucléaire. Il surpasse même le montant garanti en Allemagne de EUR 2.5 milliards (environ USD 3.32 milliards). Toutefois la responsabilité civile nucléaire en Allemagne n'est pas limitée en terme de montant, ce qui permet d'ajouter les autres biens de l'exploitant responsable au montant garanti de l'indemnisation. De plus, le montant d'indemnisation en vertu des conventions sur la responsabilité civile nucléaire n'englobe pas les frais juridiques (intérêts, frais de procédures, dépens). De tels coûts doivent être réglés en plus du montant de l'indemnisation et celui-ci ne doit pas être utilisé pour les payer. Le montant fourni aux États-Unis couvre la responsabilité civile de l'exploitant qui englobe les frais de justice [article 11, k), w) jj) de la Loi sur l'énergie atomique]. Toutefois si les demandes en réparation et les frais de justice excèdent le montant maximum d'environ USD 10 milliards, 5 % sont ajoutés en supplément. voir : « Couverture d'assurance de la responsabilité civile et des dommages matériels résultant d'accidents nucléaires causés par des actes de terrorisme », Note du Secrétariat de l'OCDE/AEN, *Bulletin de droit nucléaire* n° 78 (2006/2), p. 22 et suivantes (voir le tableau p. 34). Parmi les États qui ont fixé des montants d'indemnisation très élevés figurent les Pays-Bas. Ils ne peuvent toutefois être comparés à ceux des États-Unis ou de l'Allemagne. Alors que ces deux derniers fondent l'indemnisation sur la responsabilité de l'exploitant, les Pays-Bas établissent une combinaison de la responsabilité de l'exploitant et d'une indemnisation par l'État qui vient compléter la responsabilité de l'exploitant. La responsabilité de l'exploitant est limitée à EUR 226.9 millions, au-delà de ce plafond, l'État contre une redevance fournit une indemnisation complémentaire à hauteur de EUR 2.27 milliards (référence, voir note de bas de page 7).

L'attrait du système américain réside dans le fait que les exploitants ne sont pas obligés de payer les primes par avance<sup>19</sup>. Elles ne sont dues que suite à un accident nucléaire. Cela marque la différence avec l'assurance traditionnelle qui prévoit que les primes doivent être payées par avance, ceci qu'un accident survienne ou non. Il n'existe apparemment pas de stipulation contractuelle obligeant les titulaires d'autorisation à payer les primes à versement différé, toutefois le paiement est rendu obligatoire directement par la Loi sur l'énergie atomique. La loi appelle le plan de contribution à posteriori de l'industrie une « assurance en responsabilité civile privée prévoyant des primes à versement différé »<sup>20</sup>. Toutefois, il semble qu'il s'agit plutôt d'un concept hybride comprenant des éléments des contrats d'assurance avec le paiement de primes et des éléments de couverture d'une entreprise en participation avec des parts fixes devant être payées<sup>21</sup>. Mais il s'agit seulement de sémantique juridique qui ne remet nullement en cause l'extrême utilité de ce système. Il complète parfaitement la capacité de l'industrie privée de l'assurance d'une manière très rentable.

### 1.3.2. L'Accord allemand sur la solidarité des exploitants

En Allemagne, l'idée d'un regroupement des moyens financiers des exploitants a été pour la première fois discutée au début des années 1970. Une augmentation de la garantie financière devant être fournie par l'exploitant à un montant de 1 milliard de Deutschemarks (DEM) (environ EUR 500 millions) devait être examinée par le législateur. Le montant devait, à hauteur de DEM 500 millions, être couvert par des fonds privés et l'autre moitié de la somme par des fonds publics. Suite à des pourparlers, les assureurs et les exploitants ont convenu de couvrir la tranche privée de DEM 500 millions en totalité par un contrat d'assurance constitué comme suit : l'industrie de l'assurance prenait en charge DEM 200 millions alors que les DEM 300 millions restants ont été avancés par les assureurs et ensuite réassurés par l'ensemble des exploitants des centrales nucléaires en fonction d'une clé de répartition. À cette fin les exploitants ont constitué une entreprise privée « *Nuklear Haftpflicht GbR*<sup>22</sup> ». Les organes réglementaires ont accepté cet arrangement qui est resté en vigueur jusqu'en 2002<sup>23</sup>.

- 
19. Pour plus de détails sur ce système dont une discussion sur ses avantages et ses limites, voir « *Note on the US System for Retrospective Premium Pooling Under the Price-Anderson Act* », Note de la Délégation américaine de l'OCDE/AEN, Réunion du Comité du droit nucléaire des 6-7 février 2007 [Doc. NEA/NLC/DOC(2007), 4, 25 janvier 2007].
  20. Article 170 b), phrase 3 de la Loi sur l'énergie atomique, formulation identique dans 140 C.F.R. 11 (a) (4).
  21. La note mentionnée dans la note de bas de page 19, en sa page 2 souligne l'aspect assurantiel de ce système « *While it might appear that in this arrangement the power reactor licensees are both insurers and insured parties, they are, as a legal matter, simply the latter and the funds that they pay in are designed and designated as deferred insurance premiums* (emphasis by the authors of the note). *No one licensee assumes any obligation for the liability of another* ». Voir également J. Marrone, « L'assurance de la responsabilité civile nucléaire : le régime de la réparation des dommages en vertu de la Loi Price-Anderson et l'expérience acquise par l'industrie nucléaire en matière de demandes en réparation » *Bulletin de droit nucléaire* n° 33 (juin 1984), p. 47 et suivantes ; John L. Quattrocchi « La Loi Price Anderson dans le nouveau millénaire – la perspective d'un assureur », dans *Nuclear Inter Jura* 1999, Washington DC – 1999, p. 249 et suivantes.
  22. Voir pour un historique : Dieter von Moock, « *Probleme der Deckungsvorsorge und des Staatseintritts für die Betreiber von Kernkraftwerken* », in *Drittes Deutsches Atomrechts – Symposium Göttingen, 1974, Köln, etc, 1975*, p. 299 et suivantes.
  23. Aujourd'hui *Nuklear Haftpflicht GbR* est utilisée uniquement pour la couverture en commun des coûts engendrés par l'évacuation entre EUR 0.5 et 15 millions.

Lorsqu'à la fin des années 1990 le Gouvernement allemand a décidé d'exiger des exploitants de centrales nucléaires qu'ils fournissent une garantie financière à hauteur de respectivement DEM 5 milliards et de EUR 2.5 milliards (environ USD 3.32 milliards), l'industrie a réagi en établissant un nouveau système d'auto couverture.

En 2001, les 4 sociétés mères des 19 centrales nucléaires allemandes ont conclu un Accord de solidarité (*Solidarvereinbarung*)<sup>24</sup>. L'accord vise à fournir la garantie financière requise en garantissant mutuellement la disponibilité du montant de EUR 2.5 milliards. L'accord est composé de six articles et quatre annexes<sup>25</sup>.

Conformément à l'article 1, paragraphe 1, les partenaires à l'accord s'engagent à aider les exploitants d'installations nucléaires répertoriés dans l'annexe 1 à fournir une garantie financière telle que l'exigent les articles 13 et 14 de la Loi sur l'énergie atomique<sup>26</sup> à hauteur d'un montant de EUR 2.5 milliards. L'accord continue d'utiliser l'approche par deux tranches de l'ancienne *Nuclear Haftpflicht GbR*. Ceci implique que la couverture de la première tranche sera fournie par l'industrie de l'assurance alors que la deuxième tranche de couverture sera fournie par le pool des exploitants. La tranche de l'assurance est fixée à EUR 255.6 milliards (environ USD 340 millions) ; le montant fourni par les exploitants est fixé à EUR 2.24 milliards (environ USD 2.98 milliards). Le montant fourni par les exploitants sera alloué pour chaque accident nucléaire, que l'assurance nucléaire soit disponible ou non [article 1, paragraphe 2 de l'accord]<sup>27</sup>.

Chaque partenaire à l'accord endosse la responsabilité vis-à-vis des autres partenaires de contribuer à hauteur d'un certain pourcentage du montant total de la part financière des exploitants, qui pour chaque centrale nucléaire est basée sur la racine carrée de la puissance thermique du réacteur. Il est convenu que cette somme correspond à 100 %. Sur la base et en fonction des parts que détient un partenaire dans une centrale nucléaire, le pourcentage de cette centrale sera attribué au partenaire. La somme de tous les pourcentages forme le montant total de la garantie de ce partenaire. L'annexe 2 fournit une liste des parts et pourcentages au moment de la conclusion de l'accord [article 1, paragraphe 3 de l'Accord]<sup>28</sup>.

- 
24. L'Accord est reproduit dans : Herbert Posser, Malte Schmans, Christian Müller-Dehn « *Atomgesetz Kommentar zur Novelle* », 2002, Köln, etc, 2003, p. 342 et suivantes. Les Parties à l'accord sont : Energie Baden-Württemberg AG (EnBW), E.ON Energie AG, Hamburgische Electricitäts – Werke AG (maintenant Vattenfall Europe AG) et RWE AG.
  25. Voir concernant cet accord : Malte Schmans, « *Die Deckung der Nuklearen Haftpflicht durch Betreibermittel in Deutschland* » in : Norbert Pelzer (ed), *Brennpunkte des Atomenergierechts/Nuclear Law Problems in focus, Tagungsbericht der AIDN/INLA Regionaltagung in Wiesbaden*, 2002, Baden-Baden, 2003, p. 163 et suivantes. Un bref exposé de l'accord est également contenu dans : Axel Vorwerk « L'amendement de 2002 de la Loi atomique allemande relatif à l'abandon progressif de l'énergie nucléaire », *Bulletin de droit nucléaire* n° 69 [2002/1], p. 7 et suivantes.
  26. *Bundesgesetzblatt* 1985 I, p. 1565, 2005 I p. 2365 à 2976.
  27. Il résulte de cette disposition que l'intervention de l'État telle que prévue dans l'article 34 de la Loi sur l'énergie atomique (d'un montant maximum de EUR 2.5 milliards) n'entrera en jeu que lorsque la tranche des exploitants est épuisée et par conséquent elle est limitée à la tranche d'assurance de EUR 255.6 millions.
  28. Des chiffres plus récents sont disponibles dans les rapports des entreprises disponibles sur les sites internet des quatre partenaires au pool. Les pourcentages approximatifs sont les suivants : E.ON 42 %, RWE 25.9 %, EnBW 23.9 %, Vattenfall 8.2 %.

Si un accident nucléaire survient pour lequel est responsable un exploitant Partie à l'accord, la garantie doit être allouée à cet exploitant à condition que ni l'exploitant, ni la société mère respective ne soient en mesure de fournir les fonds nécessaires à l'indemnisation à hauteur d'un montant de EUR 2.24 milliards. L'impossibilité de fournir les fonds doit être prouvée par un certificat d'un expert comptable [article 1, paragraphe 5 et 6 de l'accord]. Comme pour le système américain de primes à versements différés, les partenaires ne sont pas obligés de procéder au paiement de primes par avance, mais seulement après qu'un accident nucléaire soit survenu. Les partenaires qui s'acquittent de leurs contributions obtiennent un droit de recours contre l'exploitant ; toutefois les demandes en réparation des victimes ont la priorité sur ces droits de recours.

En outre, les partenaires s'engagent à aider l'exploitant responsable en ce qui concerne le traitement des demandes en réparation. Ils le font en mettant à sa disposition une infrastructure et des personnes qualifiées. Ils useront aussi de leur influence pour se procurer une aide complémentaire de leurs groupes d'entreprises respectives [article 2 de l'accord].

Afin de prouver aux organes réglementaires que les partenaires sont en mesure de remplir leurs obligations lorsque nécessaire, ceux-ci doivent annuellement, à la fin de l'exercice financier de l'entreprise soumettre un certificat d'un expert comptable qui établit que les partenaires sont solvables [article 3 de l'accord]. Il s'agit d'une condition à l'acceptation ce système comme un moyen valable de maintenir la garantie financière de l'exploitant en vertu des articles 13 et 14 de la Loi sur l'énergie atomique et l'article 10 de la Convention de Paris<sup>29</sup>.

### *1.3.3. Les efforts au niveau international pour établir un regroupement des exploitants*

Lors des négociations de révision de la Convention de Vienne, la question de l'obtention d'un financement complémentaire pour l'indemnisation des dommages nucléaires en supplément des fonds fournis par l'exploitant responsable a fait l'objet d'intenses discussions qui ont finalement abouti à l'adoption de la Convention sur la réparation complémentaire des dommages nucléaires<sup>30</sup>. Cette convention ne fait pas appel pour sa deuxième tranche de réparation aux fonds des exploitants mais alimente celle-ci exclusivement par des fonds publics<sup>31</sup>. À un stade précoce des négociations, les experts ont également discuté d'une mise en commun au niveau international des fonds des exploitants. Des projets de conventions établissant des tranches complémentaires d'indemnisation composées de fonds publics des Parties contractantes et des exploitants ont été présentés (projets de type « contributions » et « pool ») mais ils n'ont pas été soutenus et ont finalement été écartés<sup>32</sup>.

Avec le recul, il existe des raisons évidentes à l'échec de ces projets. Les rédacteurs et promoteurs de ce concept de regroupement des exploitants ont apparemment sous-estimé et négligé de

---

29. Il existe un modèle de certificat dans l'annexe 4 à l'accord.

30. Voir note de bas de page 3.

31. Article III 1 (b) de la Convention sur la réparation complémentaire. Cela s'applique également à l'autre convention fournissant une indemnisation complémentaire : la Convention de Bruxelles de 1963 complémentaire à la Convention de Paris, telle que modifiée par les Protocoles de 1964 et 1982 ([www.nea.fr/html/law/nlparis\\_conv.html](http://www.nea.fr/html/law/nlparis_conv.html)), version de 2004, *Bulletin de droit nucléaire* n° 75 (2005/1) p. 21.

32. Voir pour un bref historique de ces négociations : « La Convention de Vienne de 1997 relative à la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires et la Convention de 1997 sur la réparation complémentaire des dommages nucléaires – Textes explicatifs », Vienne 2007 (AIEA – *International Law Series* 3), p. 73 (voir en particulier la note 202).

prendre en compte la complexité extrême pour rendre disponibles les fonds des exploitants pour couvrir les dommages nucléaires causés par d'autres exploitants. Cela pose déjà un problème au niveau national et encore plus au niveau régional. Mais cela semble mener à l'impossible si le concept devait être utilisé dans un régime conventionnel international. Il sera déjà extrêmement difficile de convaincre les parlements et ministres nationaux des finances d'utiliser les impôts pour remplir leurs obligations en vertu du régime global de la Convention sur la réparation complémentaire des dommages nucléaires. Mais il est naïf d'espérer que des exploitants privés apporteront leur soutien à un concept qui vise à utiliser leurs ressources pour la mise en place d'un régime d'indemnisation mondial des dommages nucléaires causés par d'autres exploitants. Il n'existe pas de communauté de risque universelle des exploitants. Les États ont donc été bien avisés de ne pas s'engager avec des obligations contraignantes en vertu du droit international et imposer à leurs exploitants de telles charges financières.

## **Partie 2 : L'établissement d'un pool international d'exploitants**

### **2.1. *Un pool international d'exploitants : justification et approches***

#### *2.1.1. La justification et les raisons de la constitution d'un pool d'exploitants*

Après l'échec dans les années 1990 des tentatives de mise en place d'un regroupement international des fonds des exploitants toute nouvelle approche de ce concept doit se fonder sur une évaluation plus réaliste de la volonté des États et des exploitants à coopérer dans ce domaine.

Pour être en phase avec la réalité, il faut en premier lieu, obtenir un accord préalable des États et des entités impliquées sur les justifications et les raisons de l'exercice. À quoi doit-on aboutir ? La constitution d'un pool d'exploitants vise à fournir une garantie financière, si et dans la mesure où la couverture de l'assurance n'est pas disponible et que l'intervention de l'État est considérée comme un moyen inapproprié de couvrir les responsabilités privées car cela irait à l'encontre du principe du pollueur-payeur et que cela créerait une interférence avec les règles de l'économie de marché. Dans ces circonstances, la constitution pourrait remplir ces deux fonctions. En premier lieu, il pourrait être utilisé pour combler les imperfections dans la couverture résultant d'exclusions spécifiques de la couverture d'assurance. Dans un deuxième temps il pourrait être utilisé pour augmenter le montant total de l'indemnisation au delà de la capacité de l'industrie de l'assurance. Constituer un pool à ces deux fins est souhaitable.

À ce stade, il apparaît nécessaire de revenir sur les problèmes rencontrés par l'industrie de l'assurance en ce qui concerne la couverture de certains risques nucléaires, qui ont déjà été soulignés ci-dessus<sup>33</sup>. L'industrie de l'assurance a déclaré qu'elle rencontrait des difficultés à couvrir un certain nombre des types de dommages établis par la Convention de Vienne révisée, la Convention de Paris révisée et la Convention sur la réparation complémentaire des dommages nucléaires<sup>34</sup>. Sebastiaan Reitsma et Mark Tetley<sup>35</sup> dans leurs contributions extrêmement instructives ont traité de ces questions et présenté un nombre impressionnant d'arguments pour expliquer les problèmes auxquels les

---

33. Voir partie 1.1.2.

34. Voir les références dans la note de bas de page 4.

35. Sebastiaan Reitsma est *Manager* du pool nucléaire suisse. Mark Tetley est Directeur du Groupe des assureurs nucléaires au Royaume-Uni.

assureurs ont à faire face<sup>36</sup>. Les principaux problèmes de l'industrie de l'assurance peuvent être résumés comme suit :

- les coûts des mesures de restauration d'un environnement dégradé [articles I(l)(k)(iv) CV, 1(a)(vii)(4) CP, I(f) (iv) Convention sur la réparation complémentaire] ;
- tout manque à gagner en relation avec une utilisation ou une jouissance quelconque de l'environnement [articles I(k)(v) CV, I (f) (v) Convention sur la réparation complémentaire] ; tout manque à gagner directement en relation avec une jouissance de l'environnement [article I (a)(vii)(5) CP] ;
- le coût des mesures préventives [articles I (l) (k)(vi) CV, I(f)(vi) Convention sur la réparation complémentaire], le coût des mesures de sauvegarde [article 1(a)(vii)(6) CP] ;
- la couverture des dommages nucléaires causés par des émissions de rayonnements ionisants dans les limites de doses autorisées au cours des conditions normales d'exploitation ;
- la couverture des dommages nucléaires causés par un accident nucléaire du directement à une catastrophe naturelle majeure d'un caractère exceptionnel ;
- la couverture des dommages nucléaires qui n'apparaîtraient que plus de dix ans après que l'accident nucléaire se soit produit ; qui s'applique aux demandes en réparation des dommages aux personnes dont la période de prescription ou d'extinction s'étend jusqu'à 30 ans après la date de l'accident nucléaire [articles VI (a)(i) CV, 8(a)(i) CP] ; la Convention sur la réparation complémentaire n'étend pas à 30 ans la période de prescription des dommages corporels [article 9(1) Annexe Convention sur la réparation complémentaire] ;
- dans un certain nombre d'États, il risque d'y avoir des difficultés à couvrir les montants minimums de responsabilité de DTS 300 millions en vertu des articles V CP, II(1)(a) Convention sur la réparation complémentaire et en particulier le montant de EUR 700 millions de l'article 7(a) de la Convention de Paris révisée ;
- l'industrie de l'assurance a, enfin, exprimé des inquiétudes en ce qui concerne les coûts liés aux traitements des demandes en réparation en cas d'accident nucléaire majeur où des milliers de plaintes fondées ou non devront être examinées.

En fait, cette liste des « risques problématiques » couvre la quasi-totalité des avancées apportées au droit de la responsabilité civile nucléaire et à la protection des victimes lors des exercices de révision. Cela signifie que les imperfections de la couverture de l'assurance sont problématiques. Le caractère préoccupant de la situation est souligné par une citation de la conclusion de l'article de Mark Tetley<sup>37</sup> :

*« 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. »*

---

36. Voir référence note de bas de page 4.

37. Page 40 de l'article, voir note de bas de page 4.

*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 nucléaires d'obtenir réparation. »*

Il s'agit d'un message clair, mais on ne peut accepter la conclusion tirée par l'auteur. La conclusion de M. Tetley suit la vieille école de pensée selon laquelle responsabilité signifie possibilité d'assurer. Le législateur ne peut accepter ce point de vue et ce n'est pas non plus dans l'intérêt des exploitants – sans mentionner l'intérêt des victimes potentielles – que d'être liés à l'industrie de l'assurance sans autre alternative. Pour de bonnes raisons et après de longues et difficiles négociations, les États ont adopté les conventions révisées afin d'établir un régime de responsabilité plus en phase avec le risque et d'accorder une meilleure protection aux victimes. Il n'y a pas de « démarche incohérente » qui nécessiterait un changement ou une rationalisation de l'assurance du nouveau concept de responsabilité pour l'unique raison que l'industrie de l'assurance n'est pas en mesure de couvrir la responsabilité<sup>38</sup>. La seule solution à adopter face à l'attitude réticente des assureurs consiste à rechercher d'autres formes de couverture que l'assurance.

Conformément aux conventions, les lacunes de la couverture de l'assurance doivent être comblées par l'État où se trouve l'installation qui doit prendre le relais dans la mesure où l'assurance ou les autres garanties financières ne sont pas disponibles ou ne sont pas suffisantes pour répondre aux demandes en réparation à hauteur du montant de référence<sup>39</sup>. Cela s'applique également aux lacunes créées par les « risques problématiques ». En conséquence, du point de vue de la victime il n'est pas nécessaire de constituer un pool international d'exploitants. Mais ce serait certainement, au niveau politique, donner un mauvais signal que de considérer que les avancées du droit de la responsabilité civile révisé ne pourront être mises en application qu'à l'aide de fonds publics. Le public en viendrait, à raison, à critiquer cette solution. Il est de l'intérêt des exploitants qu'ils cherchent d'autres alternatives pour combler les trous de l'assurance, en utilisant leurs propres moyens.

---

38. Dans son article Mark Tetley identifie un certain nombre de questions problématiques dans les conventions révisées et souligne en particulier en gras que « **Toutes les formes de responsabilité environnementale ou presque sont inassurables** » (p. 37, voir note de bas de page 4). Ceci peut être vrai, en règle générale. Toutefois un examen plus attentif des types de dommages environnementaux des conventions nucléaires fait apparaître que les définitions contiennent des qualificatifs qui permettent aux juges de restreindre et de définir exactement chaque dommage en termes financiers. Cela s'applique également à l'expression « sauf si la dégradation est insignifiante » dont l'auteur considère (p. 37) qu'elle « prête à confusion et à discussion ». Évidemment tout concept juridique peut donner lieu à discussion mais les tribunaux sont là pour trancher ces questions. Mais Mark Tetley exprime une certaine méfiance à l'égard des tribunaux et préférerait que la convention contienne une définition, qui dans tous les cas, donnera également lieu à une interprétation (sujette elle aussi à débat). Il a le sentiment que les décisions des tribunaux apportent « un élément d'incertitude supplémentaire pour ce type de dommage nucléaire » (p. 37). Dans ce contexte, il faut mentionner que les assureurs américains en réaction à la Loi CERCLA – 1980 *Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act (Superfund)*, telle que modifiée en 1985 et 1996 (42 U.S.C. 9601) ont apparemment développé des stratégies pour prendre en charge les dommages environnementaux ; voir UE Doc. COM (2002)17 Final du 23 janvier 2002, p. 7 et suivantes.

39. Articles VII para. 1(a) CV, 10 para. (c) CP, 5 para. 1(a) annexe à la Convention sur la réparation complémentaire. Cette obligation de l'État où se trouve une installation nucléaire englobe les coûts engendrés par le traitement des demandes. Dans la mesure où l'État indemnise les victimes, il doit également en supporter le coût.

Bien évidemment, les exploitants ne fonderont pas leur décision en faveur ou contre la mise en place d'un pool, uniquement en considération de facteurs politiques<sup>40</sup>, ils devront également évaluer quelle solution est la plus rentable. Il se peut qu'ils optent pour le système de pooling dans la mesure où celui-ci est aussi avantageux, tout en n'étant pas plus coûteux et dans le meilleur des cas plus économique que les autres formes de couverture disponibles.

Les exploitants et leurs sociétés mères pourraient avoir intérêt à constituer un pool fonctionnant avec des paiements rétroactifs, ce qui leur permettrait d'éviter de faire l'avance des primes d'assurance ou des redevances liées à l'indemnisation par l'État qui, elles, seront dues, qu'un accident nucléaire survienne ou non et qui, par conséquent, apparaissent comme des « pertes financières ». Ceci est particulièrement vrai si, comme aux Pays-Bas<sup>41</sup> ils sont obligés de payer une redevance pour l'indemnisation complémentaire fournie par l'État alors même qu'ils ne sont plus juridiquement responsables de l'indemnisation des dommages nucléaires. Dans ces cas, un système de primes à versements différés pourrait être un facteur incitatif pour fournir grâce à leurs fonds propres, l'indemnisation complémentaire. Afin de protéger leur patrimoine ils pourraient préférer la constitution d'un pool international afin d'augmenter la couverture, si la responsabilité en vertu de leur législation nationale n'est pas limitée en montant ou si elle est nettement plus élevée que la couverture offerte par l'industrie de l'assurance. Dernier point mais non des moindres, les exploitants peuvent décider d'opter pour un regroupement en raison de la réticence des assureurs à couvrir en totalité la responsabilité nucléaire. La constitution d'un pool assurerait également la couverture des risques que les assureurs ne sont pas prêts à couvrir.

Indépendamment de ces débats, peut être que la question la plus importante à laquelle doivent répondre les exploitants consiste à savoir de quelle manière partager les risques avec les autres exploitants et plus spécialement ceux d'un autre pays sans pour autant compromettre la situation financière de l'exploitant et de sa société mère sur le marché des capitaux. Les actionnaires apporteront-ils leur soutien à la mise en place de ce système ?

À ce stade intermédiaire, on peut dire que la constitution d'un pool international d'exploitants est une option intéressante. Un montant d'indemnisation plus élevé disponible est de façon certaine un avantage majeur pour les victimes. Pour l'exploitant responsable cette option pourrait constituer un complément et une alternative attractive aux autres formes de garantie financière à condition que le pool puisse être organisé de façon appropriée. Une couverture plus élevée en cas d'accident nucléaire majeur protégerait l'exploitant et sa société mère contre les pressions politiques et juridiques pour fournir des fonds supplémentaires pour l'indemnisation des dommages dépassant le montant de responsabilité ou le montant de la couverture juridiquement obligatoire. Dans l'autre sens, il existe des incertitudes et des pierres d'achoppement dont il faut tenir compte. Un examen approfondi des implications juridiques et économiques fera peut être apparaître des arguments évidents et insurmontables contre l'établissement d'un regroupement international des fonds des exploitants. À ce stade des discussions, cela ne peut être entièrement exclu.

---

40. Le rôle joué par les délibérations politiques varie en fonction, entre autres, du climat politique général de l'État où se trouve l'installation. Est-il en faveur ou contre les utilisations pacifiques de l'énergie nucléaire ?

41. Voir les références des notes de bas de page 7 et 18.

### 2.1.2. Un regroupement obligatoire ou sur la base du volontariat ?

Les systèmes de pooling existants au niveau national aux États-Unis et en Allemagne ont, en ce qui concerne leurs principes fondamentaux, un dénominateur commun, mais ils sont régis par des approches différentes lorsqu'il s'agit de leur mise en œuvre. Ils ont en commun le fait que les primes ou contributions dues par l'exploitant individuel ne le sont que suite à la survenance d'un accident nucléaire ayant causé des dommages nucléaires excédant un montant défini. Les paiements différés constituent le principal avantage innovant de ces systèmes. La mise en œuvre suit toutefois des règles différentes. Alors que le système américain est fondé sur une obligation statutaire ou le devoir de l'exploitant individuel de contribuer, bien que ce système soit désigné comme une « assurance privée en responsabilité civile fournissant des primes à versement différé »<sup>42</sup>, le système allemand se base sur un contrat de droit civil conclu sur la base du volontariat entre les quatre principales entreprises allemandes de production d'énergie : le « *Solidarvereinbarung* »<sup>43</sup>. Les efforts pour établir le pool international décrit ci-dessus dans la partie 1.3.3 se sont fondés sur l'approche américaine. Le regroupement international des exploitants devait être obligatoire.

Ces deux approches comportent des avantages et des inconvénients. Bien sur, un système de pooling fondé sur des statuts assure une base solide et que l'on ne peut que difficilement contourner. En comparaison, les contrats qui ne sont pas rendus obligatoires par une loi mais sont conclus sur une base volontaire peuvent être facilement modifiés ou abrogés. Ils tirent leur autorité non pas d'une obligation juridique mais de justifications politiques et économiques pour les Parties au contrat. Ainsi le système américain pourrait être considéré comme plus solide que le système allemand.

D'un autre côté, tout regroupement obligatoire des fonds privés des exploitants, peut, au moins dans certains États, créer des problèmes d'ordre juridique ou même constitutionnel. Le pouvoir législatif qui impose une obligation aux exploitants d'utiliser leurs fonds privés pour couvrir ou contribuer à la couverture de la responsabilité juridique d'un autre exploitant pourrait entrer en conflit avec les droits de propriété protégés. On pourrait se demander si cette approche pourra être appelée de l'assurance obligatoire de responsabilité au bénéfice mutuel de l'ensemble des exploitants. Il semble qu'il s'agirait plutôt d'un prélèvement ou d'une taxe spécialisée qui doit être justifiée. Le concept de communauté de risque a déjà été mentionné comme une explication pertinente mais quelle est l'étendue de la validité de ce concept ? Une communauté de risque existe-t-elle entre des exploitants de différents pays avec des régimes juridiques différents ? Ce sont des questions auxquelles il faut répondre et les réponses à ces questions dépendent du système juridique des États respectifs et par conséquent peuvent varier<sup>44</sup>. Un exemple moderne du regroupement obligatoire des risques transnationaux est le système bancaire de garantie des dépôts du droit européen<sup>45</sup>. Bien que l'objectif sous-jacent des systèmes bancaires de garantie des dépôts, dans son esprit, soit relativement similaire

---

42. Voir référence note de bas de page 20.

43. Voir référence note de bas de page 24.

44. En vertu du droit allemand, la communauté de risque « classique » est établie par l'article 830 para. 1, 2<sup>ème</sup> phrase du *Bürgerliches Gesetzbuch* (Code civil). Si plusieurs personnes sont impliquées dans la réalisation d'un dommage et que l'auteur ne peut être identifié, toutes les personnes impliquées sont déclarées responsables. Ce qui est régis dans cette disposition régit toutefois une situation complètement différente de la constitution d'un pool d'exploitants. Dans le cas d'un pool d'exploitants, l'auteur du dommage est bien identifié, ce qui rend plus difficile d'exiger une « participation » aux conséquences financières de la responsabilité des autres.

45. Directive 94/19/CE du Parlement européen et du Conseil relative au système de garantie des dépôts du 30 mai 1994 (Journal officiel n° L 135 du 31 mai 1994, p. 5 à 14) telle que modifiée par la Directive 2005/1/CE du 9 mars 2005 (Journal officiel n° L 79, du 24 mars 2005, p. 9).

si ce n'est identique au regroupement des exploitants dans le domaine nucléaire, les directives de l'Union européenne en harmonisant les systèmes nationaux ne peuvent être citées comme un exemple d'un système obligatoire de pooling transfrontalier hors du régime spécial de l'Union européenne.

Il s'ensuit qu'il faudrait éviter de rédiger et de mettre en œuvre des instruments de regroupement obligatoire d'exploitants au niveau international. L'échec des efforts au début des années 90 pour instaurer un régime obligatoire par le biais d'un traité a donné des leçons qui sont très certainement encore valables aujourd'hui. La constitution d'un pool international des exploitants doit être laissée à la discrétion de ces derniers et de leurs sociétés mères respectives. C'est à eux de décider si, dans quelle mesure, et sous quelles conditions ils souhaitent constituer un regroupement international de leurs moyens financiers pour couvrir leur responsabilité nucléaire. Cette décision n'est pas du ressort des États. Il s'agit principalement d'une responsabilité des entreprises vis-à-vis de leurs actionnaires. Cette conclusion, toutefois, n'exclut pas l'adoption de mesures étatiques conçues pour soutenir les efforts respectifs des exploitants si les États le jugent utile.

## **2.2. La mise en œuvre d'un pool international**

### *2.2.1. Les exigences préalables*

Une couverture réelle et efficace de la responsabilité civile nucléaire par la constitution d'un pool international des exploitants ne peut être réalisée que si la situation politique, juridique et économique dans tous les États dont les exploitants souhaitent participer au système est comparable et de niveau identique. La constitution d'un pool est fondée sur la confiance. Si les exploitants « investissent » des fonds dans le risque nucléaire d'un autre exploitant, ils souhaitent rester en terrain connu. Dans la mesure où des montants financiers importants sont mis en jeu ils ne peuvent se permettre de s'engager en terrain inconnu. Une condition minimum est que tous les États impliqués soient des démocraties soumises aux règles de droit ainsi qu'aux règles de l'économie de marché. Il est plus aisé de constituer un pool entre les exploitants d'États qui ont les mêmes conceptions et qui, de préférence, coopèrent déjà dans d'autres domaines. Les États qui sont Parties contractantes à une organisation régionale d'intégration ou d'une autre nature ont déjà une bonne base pour la mise en place d'un pool de leurs exploitants. Cela s'applique en particulier aux États Membres de l'Union Européenne. Restreindre ce système à une zone géographique délimitée permet la mise en place plus raisonnable d'un regroupement. En effet, c'est seulement dans une zone géographique limitée qu'une communauté naturelle de risque peut exister.

Parmi les exigences préalables, il y a bien entendu, la nécessité de l'existence de législations sur la responsabilité civile nucléaire semblables dans l'ensemble des États participants. Les États devraient être Parties à la même Convention sur la responsabilité civile nucléaire. S'ils sont Parties à des instruments différents, ceux-ci devraient être liés soit par le Protocole commun de 1988 relatif à l'application de la Convention de Vienne et de la Convention de Paris<sup>46</sup> soit par la Convention sur la réparation complémentaire des dommages nucléaires<sup>47</sup>. Néanmoins, il est souhaitable d'examiner en détail la mise en œuvre au niveau national de ces conventions afin d'identifier le plus tôt possible les éventuelles difficultés d'application de la loi à un cas particulier. Les exploitants participant à un pool international doivent avoir une image très précise du droit de la responsabilité civile nucléaire qui sera appliqué aux accidents nucléaires survenant dans les installations de leurs partenaires au pool. Cela

---

46. IAEA Doc. INFCIRC/402.

47. Voir référence note de bas de page 3. La Convention sur la réparation complémentaire permettrait aux États qui ont adopté son annexe et qui ne sont Parties à aucune convention de coopérer également.

inclut l'assurance que les États où se trouve une installation accepteront les fonds réunis des exploitants comme garantie financière valable pour couvrir la responsabilité nucléaire des exploitants respectifs. La participation aux conventions sur la responsabilité civile nucléaire garantit également un transfert libre des contributions ou des primes fournies par les partenaires au pool<sup>48</sup>. Si les membres du pool conviennent d'un droit de recours en ce qui concerne leurs contributions et primes contre l'exploitant responsable, il faut s'assurer que de tels droits sont exécutoires dans l'État de l'exploitant.

### 2.2.2. Des niveaux comparables ou identiques de sûreté et de sécurité nucléaire

Parmi les premières questions qu'un exploitant intéressé par la constitution d'un pool devra se poser se trouvent les questions relatives au niveau de sûreté et de sécurité des installations nucléaires avec lesquelles le partage du risque doit être établi. Les exploitants ne seront prêts à mettre en place un pool que si les normes de sûreté et de sécurité des autres installations rejoignent les niveaux de leurs propres installations.

Un cadre juridique adapté doit être mis en place dans tous les États dont les exploitants souhaitent coopérer. Cela nécessite la participation aux instruments internationaux principaux dans les domaines de la sûreté et de la sécurité nucléaire, tels que la Convention de 1994 sur la sûreté nucléaire<sup>49</sup>, la Convention de 1997 sur la sûreté de la gestion du combustible usé et la sûreté de la gestion des déchets radioactifs<sup>50</sup>, la Convention de 1980 sur la protection physique des matières nucléaires telle que modifiée en 2005<sup>51</sup> et les autres instruments qui font partie de ce que l'on désigne comme « la famille des conventions sur la sûreté nucléaire »<sup>52</sup>. La protection radiologique doit être conforme aux normes internationales reconnues<sup>53</sup>. Inutile de préciser qu'un régime efficace sur la non-prolifération doit être établi sur la base du Traité sur la non-prolifération de 1968<sup>54</sup> ainsi que la mise en œuvre en matière de coopération avec l'AIEA<sup>55</sup>.

Il faut examiner la mise en œuvre au niveau national des instruments et des pratiques internationales. Les exploitants devraient s'attacher à connaître la façon dont les organismes réglementaires remplissent leurs fonctions. Il est de la plus grande importance que les exploitants aient accès aux installations qui seront couvertes par le pool afin que les partenaires puissent décider de l'éligibilité d'une installation en fonction de leurs propres connaissances et évaluations. Cette

---

48. Articles XV CV et 12 CP. Dans la Convention sur la réparation complémentaire, le transfert libre ne concerne que les fonds internationaux prévus à l'article III.1 (b) [article VII.2]. L'article 8 para. 2 de l'annexe à la Convention sur la réparation complémentaire établit la liberté du transfert des fonds destinés à la réparation des dommages et non des montants de réparation. On peut se demander si cette disposition correspond parfaitement aux dispositions respectives de la CV et CP.

49. AIEA Doc. INFCIRC/449.

50. AIEA Doc. INFCIRC/546.

51. AIEA Doc. INFCIRC/274/Rev.1, AIEA Doc. GOV/INF/2005/10 – GC(49)/INF/6.

52. La famille comprend également les Conventions de 1986 sur la notification rapide et l'assistance (AIEA Docs. INFCIRC/335 et 336).

53. Telles par exemple les Normes fondamentales de sûreté de l'AIEA pour la protection contre les rayonnements ionisants et la sûreté des sources radioactives, 1996 (IAEA *Safety Series* 115).

54. AIEA Doc. INFCIRC/40.

55. Cela signifie concrètement que des accords bilatéraux doivent être conclus avec l'AIEA basés par exemple sur AIEA Docs. INFCIRC/153 (corrigé); INFCIRC/540 (corrigé) et d'autres instruments pertinents.

évaluation initiale de la sûreté doit se poursuivre par un examen permanent de la sûreté entre les différents partenaires au pool, ce qui en parallèle, contribuerait à renforcer la sûreté nucléaire en général.

### *2.2.3. Une situation économique et un cadre juridique identiques ou comparables*

Il a déjà été dit qu'une économie de marché est une exigence fondamentale pour la mise en place d'un pool des exploitants. Les exploitants des États dotés d'une économie planifiée ne bénéficieront probablement pas de la confiance nécessaire pour leur permettre de devenir partenaires.

Il est également important que le droit du commerce et des sociétés, et en particulier le droit fiscal, soient comparables. La constitution d'un pool vise à apporter une somme financière conséquente, comme couverture, sinon celui-ci n'aurait aucun sens. En fonction du nombre d'exploitants qui participent et du montant total des fonds disponibles la contribution ou la prime individuelle dont doit s'acquitter l'entreprise individuelle peut être relativement élevée<sup>56</sup>. L'obligation de payer une contribution ou une prime sera considérée comme une dette dans la balance économique de l'entreprise et cela peut influencer la valeur de ses actions ainsi que sa solvabilité. Cette situation peut être difficile à expliquer aux actionnaires et désavantager une entreprise dans le domaine de la concurrence et freiner la flexibilité de son activité, en résumé entraîner un certain nombre de contraintes économiques. Les exploitants devront examiner si les avantages d'une garantie financière plus élevée et probablement plus rentable contrebalanceront les inconvénients de ce système. Cette situation peut être améliorée ou équilibrée par une législation fiscale nationale favorable à condition que les États reconnaissent l'objectif du pool des exploitants comme un moyen utile de renforcer l'indemnisation des victimes d'un accident nucléaire. Dans ce cas, tout soutien législatif ou autre de l'État est concevable.

Afin de réduire l'impact des problèmes décrits et empêcher la discrimination des exploitants qui rejoindraient un pool, les États où se trouve une installation devraient s'assurer d'une harmonisation de leurs situations économiques et juridiques. Cela nécessite des accords entre ces États.

Dans ce contexte, l'Union européenne pourrait éventuellement soutenir les pools entre les exploitants européens. La communauté et en particulier Euratom, bien sur, n'ont pas de compétences générales et étendues dans le domaine du droit de la responsabilité civile nucléaire, à l'exception de ce qui concerne la compétence juridictionnelle<sup>57</sup>. Mais l'article 98 du Traité instituant la Communauté

---

56. Rappel : le montant individuel devant être versé en vertu du système américain est de USD 95.8 millions par centrale nucléaire et par accident. En vertu du système allemand, les associés à l'Accord de solidarité se sont engagés à fournir un montant total de EUR 2 244.355 millions découpé comme suit (à la date de l'accord) : EnBW EUR 507.830 millions ; E.ON EUR 911.140 millions ; Vattenfall EUR 175.913 millions ; RWE EUR 649.472 millions (annexe 2 à l'accord, voir note de bas de page 24). Chaque associé verse également 5 % de sa contribution pour les dépens. Afin de comparer plus facilement ces chiffres avec le système américain on peut dire que le montant total en Allemagne, y compris les 5 % correspond à un montant total d'environ EUR 124.03 millions (environ USD 164.96 millions) par centrale nucléaire et par accident.

57. Voir le Règlement du Conseil (CE) n° 44/2001 du 22 décembre 2000 concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale (Journal officiel n° L 12 du 16 janvier 2001 p. 1) ; Décision du Conseil du 8 mars 2004 autorisant les États Membres qui sont Parties contractantes à la Convention de Paris du 29 juillet 1960 sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire, à ratifier dans l'intérêt de la Communauté européenne, le Protocole portant modification de ladite convention ou à y adhérer [2004/294/CE] (Journal officiel n° L 97 du 1<sup>er</sup> avril 2004 p. 53).

européenne de l'énergie atomique<sup>58</sup> dans un domaine très limité, attribuée à Euratom une compétence dont on pourrait faire usage ici : « Les États Membres prennent toutes les mesures nécessaires afin de faciliter la conclusion de contrats d'assurance relatifs à la couverture du risque atomique ... ». Le Conseil est autorisé à adopter des directives pour la mise en œuvre de l'article 98. Cette compétence n'a jamais été exercée à l'exception du cas de deux recommandations mineures de 1965 et 1966<sup>59</sup>. Le concept de regroupement des exploitants pourrait peut être amener à réexaminer cet article 98. Bien que la disposition renvoie uniquement aux « contrats d'assurance » et ne mentionne pas les autres garanties financières, une interprétation téléologique pourrait justifier un élargissement de l'article 98 pour y inclure les autres moyens de couverture<sup>60</sup>. Il s'ensuit que la communauté serait compétente pour adopter toute mesure en vue de faciliter la couverture de la responsabilité nucléaire. Cette interprétation donnerait à la communauté compétence pour adopter des mesures visant à faciliter le regroupement des exploitants au sein des États Membres de l'Union Européenne. Pour les raisons développées dans la partie 2.1.2, de telles mesures ne devraient en aucun cas rendre le regroupement des exploitants obligatoire. Mais elles pourraient servir de guide aux États Membres pour encourager et faciliter l'établissement d'un pool de leurs exploitants grâce à des mesures nationales harmonisées.

#### *2.2.4. Limitation du regroupement aux seuls exploitants de centrales nucléaires ?*

Les systèmes de regroupement des exploitants existants en Allemagne et aux États-Unis restreignent la participation aux seuls exploitants de centrales nucléaires. Les exploitants des autres installations répertoriées dans les articles des définitions des conventions<sup>61</sup> ne sont pas couverts par le système. Pourtant, ces autres exploitants subissent également les lacunes de la couverture d'assurance. Ne serait-il pas raisonnable de les inclure également dans le système ?

La réponse est en principe positive. Néanmoins, les intégrer entraînerait un certain nombre de nouveaux problèmes complexes. Tout d'abord, les risques que posent ces autres installations ne sont pas nécessairement les mêmes que ceux des centrales nucléaires. La Convention de 1994 sur la sûreté nucléaire ne s'applique qu'aux centrales électronucléaires fixes<sup>62</sup>. La Convention commune régit la sûreté à tous les stades de la gestion du combustible usé et des déchets radioactifs<sup>63</sup>. En ce qui concerne toutes les autres installations nucléaires il n'existe pas d'instrument international global et contraignant régissant la sûreté. Les seuls instruments existants éventuellement ne sont pas contraignants<sup>64</sup>. Cette situation juridique rend extrêmement difficile pour les exploitants l'évaluation de la sûreté des installations de leurs partenaires éventuels.

---

58. Version consolidée du traité : <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/fr/treaties/dat/11957K/tif/11957K.html>.

59. Journal officiel 1965, p. 2995 ; 1966 p. 2553. Les recommandations de la Commission des 28 octobre 1965 et 6 juillet 1966 traitent respectivement de l'harmonisation de la mise en œuvre des Conventions de Paris et de Bruxelles dans les Pays Membres.

60. Cette disposition a été rédigée en 1957 avant l'adoption de la Convention de Paris. À cette époque, on ne disposait pas encore d'une vision claire des dispositifs pour couvrir le risque nucléaire.

61. Articles I para l(j) CV, 1 para. (a)(ii) CP, 1 para. 1 (b) annexe à la Convention sur la réparation complémentaire.

62. Articles 3, 2 (i) Convention sur la sûreté nucléaire (voir la note de bas de page 49).

63. Article 1, Convention commune (note de bas de page 50).

64. Par exemple, en ce qui concerne les réacteurs de recherche : le Code de conduite sur la sûreté et la sécurité des réacteurs de recherche, adopté par le Conseil des gouverneurs de l'AIEA le 8 mars 2004 [annexe au document de l'AIEA GC(48)7, 19 juillet 2004].

L'autre élément qui pourrait également poser problème est le fait que les exploitants des différentes installations peuvent avoir des gestions différentes de leurs activités et peuvent être détenues par des actionnaires autres que ceux des centrales nucléaires. Il peut en résulter que les exploitants sont soumis à des obligations juridiques autres que celles applicables aux entreprises productrices d'énergie.

En résumé, en ce qui concerne les problèmes qui nous intéressent ici, les autres installations nucléaires ont peu de points communs avec les centrales nucléaires. Un pool réunissant ces deux types d'entités peut être envisageable, en particulier au niveau national, mais semble plus difficile à réaliser. Il peut être plus aisé de s'accorder sur un regroupement international s'il existe un lien transnational entre l'entreprise qui détient les installations respectives<sup>65</sup>. La mondialisation est une alliée du regroupement international.

#### *2.2.5. Le regroupement international des exploitants et l'industrie de l'assurance*

Si le système du regroupement des exploitants est largement accepté et mis en place avec succès, le risque est que l'industrie de l'assurance soit écartée de cette activité donnée. Ceci, bien sur, ne doit pas se produire. Cela n'arrivera pas si le défi engagé par cette concurrence se traduisait par une augmentation inattendue de la capacité de couverture des assureurs. De plus, comme cela a été mentionné ci-dessus<sup>66</sup>, l'indemnisation des risques juridiques est par nature une activité de l'industrie de l'assurance, activité pour laquelle elle est conçue. Il ne s'agit pas d'une tâche découlant naturellement des fonctions des exploitants de centrales nucléaires. Ils ne devraient prendre le relais de l'assurance que dans la mesure où les autres solutions ne sont pas disponibles ou sont inadaptées.

L'approche à deux niveaux des systèmes de pooling allemand et américain est par conséquent une solution prudente. À un premier niveau, l'industrie de l'assurance couvre le risque, jusqu'à un certain montant qui peut être fourni par les assureurs à un prix acceptable pour les exploitants. Au-delà de ce montant et pour les risques écartés de la couverture par les assureurs, le système de solidarité des exploitants entre en action comme deuxième niveau de couverture. Enfin, lorsque cela est nécessaire, l'État peut prendre le relais pour offrir une protection d'ensemble<sup>67</sup>.

Cette approche à deux niveaux pose un problème majeur aux assureurs. En cas d'accident nucléaire, les victimes et les personnes qui prétendent être victimes vont très rapidement déposer leurs demandes en indemnisation. Ils vont engager une action soit contre l'exploitant, soit si leur législation nationale le permet<sup>68</sup>, tenter une action directement contre l'assureur. Cela signifie que toutes les actions seront en premier réunies par l'assureur. Sachant qu'à ce stade, il sera extrêmement difficile, voire impossible de prédire si le montant de la couverture d'assurance suffira ou non pour satisfaire l'ensemble des demandes, le deuxième niveau de la couverture n'entrera pas encore en action. Il s'ensuit que c'est l'assureur qui devra traiter toutes les demandes justifiées ou non. Il s'agit d'une procédure coûteuse et c'est seulement à un stade avancé que pourra être déterminé s'il faut faire appel

---

65. Cela peut être le cas si des entreprises détiennent ou sont co-détentrices d'installations dans d'autres pays. C'est le cas d'EDF ou de Vattenfall qui détiennent des parts de centrales nucléaires allemandes. La Société internationale Urenco est un autre exemple.

66. Partie 1.1.2.

67. Voir article 34 de la Loi allemande sur l'énergie atomique (note de bas de page 26).

68. Par exemple, en France, voir l'article 14 de la Loi n° 68-943 du 30 octobre 1968, telle que modifiée par la Loi 90-488 du 16 juin 1990 et la Loi 2006-686 du 13 juin 2006 (Journal officiel 31 octobre 1968 n° 139 du 17 juin 1990 ; n° 136 du 14 juin 2006).

au deuxième niveau de couverture et quelle part des coûts liés au traitement des demandes doit être prise en charge par les exploitants qui couvrent le deuxième niveau de garantie financière.

Afin de pouvoir contourner cet inconvénient du système de couverture à deux niveaux, les assureurs et le pool des exploitants devraient s'accorder par anticipation sur l'organisation du traitement des demandes et le passage du premier au deuxième niveau de couverture. Dans la mesure où il y a également une intervention de l'État est également possible, celui-ci devrait également être impliqué dans cet accord.

Par conséquent, il existe des domaines de coopération entre l'industrie de l'assurance et les exploitants. Le concept d'origine du *Nuklearhaftpflicht GbR*<sup>69</sup> allemand pourrait être redynamisé et utilisé : le second niveau de couverture est également couvert par un contrat d'assurance qui est réassuré par les exploitants. Une telle approche pourrait combiner les avantages de la couverture de l'assurance et du pool des exploitants. Des idées innovantes sont nécessaires.

## Conclusions

Les systèmes de pool des exploitants tels qu'ils existent aux États-Unis et en Allemagne ont démontré leur capacité à réunir plusieurs fois les montants de couverture requis en vertu des conventions sur la responsabilité civile nucléaires révisées et en particulier les montants fournis par l'industrie de l'assurance. Les fonds seront alloués pour couvrir la responsabilité juridique de l'exploitant responsable sans écarter certains risques de la couverture. Des mécanismes définis supervisés par l'État où se trouve l'installation offrent la garantie d'une disponibilité de la couverture lorsque l'indemnisation des victimes d'un accident nucléaire est requise. Les primes ou contributions des exploitants participants ne sont dues que suite à l'occurrence d'un accident nucléaire et si des fonds sont nécessaires à l'indemnisation. Aucune avance de paiement des primes n'est exigée de même qu'aucun paiement de prime n'est exigé si un accident nucléaire ne survient pas.

Ce résumé répertorie les avantages considérables qu'apporte la constitution d'un pool des exploitants. Il est d'une importance primordiale que le système soit apte à élargir la camisole établie par le principe d'adéquation et son interdépendance mutuelle de la couverture de l'assurance et du montant de responsabilité qui était et est toujours taillé pour coïncider avec les limites de la capacité de l'assurance. Le regroupement des exploitants ne va pas rompre ce cercle vicieux mais il ouvre de nouvelles perspectives pour des montants d'indemnisation nettement supérieurs tout en n'écarter pas certains risques de la couverture. Les législateurs pourraient établir des plafonds d'indemnisation ou de couverture plus élevés. Et cela aurait pour effet de diminuer l'intervention de l'État.

Mais il y a également des inconvénients. Afin de réunir des montants importants, il faut soit un grand nombre de Parties au pool qui devront verser des contributions relativement faibles, soit un nombre restreint de Parties qui devront s'acquitter de contributions très élevées. Ces conditions ne sont pas remplies dans tous les pays qui sont dotés de programmes nucléaires. La situation amène de façon évidente à faire appel au regroupement international qui devrait viser à inclure non seulement les exploitants mais aussi leurs sociétés mères.

Nous devons faire face ici à de nouveaux problèmes. L'expérience des systèmes américains et allemands est limitée au regroupement national entre les exploitants de centrales nucléaires. Il n'y a pas d'exemples de constitution de pool international sur laquelle s'appuyer. Comme cela a été souligné dans cette étude, le regroupement des moyens financiers privés et en particulier

---

69. Voir ci-dessus section 1.3.2.

transfrontalier est une question hautement sensible. Plusieurs facteurs doivent être pris en considération et il faut gommer des intérêts contradictoires. Le soutien des États où se trouvent des installations sera nécessaire pour établir et garantir des conditions de fond favorables à la mise en place d'un pool international. Les États devraient encourager les exploitants mais ne devraient pas s'interposer. Ils devraient agir en conformité avec le principe de subsidiarité.

Les difficultés actuelles de l'industrie de l'assurance pour couvrir certains risques nucléaires offrent une chance d'innover en envisageant de nouveaux types de garanties financières. L'attente de la ratification et de l'entrée en vigueur des régimes internationaux révisés de responsabilité civile nucléaire crée une pression. Il appartient à l'ensemble des partenaires de rendre ces avancées effectives rapidement. La constitution d'un pool des exploitants est l'un des moyens pour accélérer le processus. Le temps est venu d'explorer cette voie plus en détail.