

ES 81 X N 087

INIS-mf--7036

La nouvelle loi suisse sur la responsabilité
civile en matière nucléaire

par Ulrich Fischer, lic. en droit, avocat,
directeur-adjoint de Motor-Columbus SA,
CH-5400 Baden

1. Introduction

Dans le cadre de la controverse sur l'énergie nucléaire, dont la Suisse est aussi fortement touchée, les questions de responsabilité et d'assurance ont toujours joué un rôle important. La principale pierre d'achoppement était avant tout le fait de la responsabilité limitée de l'exploitant d'une centrale nucléaire, car cette disposition est en contradiction avec les règles générales du Code suisse des obligations, qui stipulent une responsabilité illimitée de celui qui a causé un dommage.

En 1979, le peuple suisse a rejeté de justesse une initiative populaire dont l'acceptation aurait rendu presque impossible l'utilisation future de l'énergie nucléaire en Suisse. Par contre, quelques mois plus tard, le peuple suisse adoptait le 20 mai 1979 - avec une nette majorité - la modification de la loi atomique et introduisait ainsi des prescriptions beaucoup plus sévères dans la procédure d'autorisation pour les centrales nucléaires. Dans cette révision partielle de la loi atomique, les questions responsabilité et assurance n'étaient pas encore prises en considération. Par contre, les autorités avaient l'obligation de présenter séparément dans un bref délai un projet de loi réglant ces questions. Si elles n'avaient pas fait cette promesse, il

aurait été fort vraisemblable que l'initiative atomique aurait été acceptée et que l'utilisation pacifique de l'énergie atomique n'aurait presque plus été possible à l'avenir.

Le Conseil fédéral, c'est-à-dire le gouvernement suisse, a présenté le 10 décembre 1979 déjà le projet concernant une nouvelle loi sur la responsabilité civile en matière nucléaire. En Suisse, les lois doivent, pour être mises en vigueur, être acceptées séparément par les deux chambres fédérales, c'est-à-dire par le Conseil des Etats (comparable au Sénat américain) et par le Conseil national (comparable à la chambre des représentants dans le système américain). Il est possible d'introduire un référendum, contre de telles lois acceptées, moyennant la collecte de 50 000 signatures. Si le référendum aboutit, la loi est alors soumise à la votation populaire. Le projet de loi sur la responsabilité civile en matière nucléaire présenté par le Conseil fédéral a été traité en décembre 1980 par le Conseil des Etats et accepté avec quelques modifications mineures. Ce projet doit désormais passer devant la deuxième chambre, c'est-à-dire le Conseil national. On ne pense pas que le projet, tel qu'il se présente, sera encore considérablement modifié. Les principes du projet en particulier resteront inchangés. Un référendum contre cette loi est peu vraisemblable. De ce fait, la Suisse disposera probablement dans peu d'années, sur le plan international, des réglementations les plus sévères en la matière.

2. Législation actuelle et conventions internationales

Les grands dangers théoriquement possibles des centrales nucléaires ont eu pour conséquence que le problème responsabilité et assurance a déjà joué un rôle important jusqu'à ce jour dans la législation suisse. Dans la loi

atomique de 1959, ces questions ne touchent pas moins de 17 articles sur 42. Le problème principal du législateur résidait dans le fait qu'il faut garantir une protection suffisante de la population sans entraver de manière excessive ou même empêcher le développement de l'utilisation de l'énergie nucléaire en Suisse par des mesures prohibitives. La solution résidait dans la limitation de la responsabilité à un montant maximum à assurer sur la base du secteur privé et à un règlement en cas de gros sinistres par la Confédération.

A la fin des années 50, lorsqu'on élaborait la loi suisse sur l'énergie atomique, des comités internationaux s'efforçaient d'harmoniser des règlements sur la responsabilité civile et l'assurance. Ces efforts ont abouti à la "convention du 29 juillet 1960 sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire" (convention de Paris) et à la "convention complémentaire du 31 janvier 1963 sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire" (convention de Bruxelles). La Suisse a signé ces deux conventions, mais ne les a pas encore ratifiées.

La convention de Paris stipule les principes de la responsabilité causale, de la concentration de la responsabilité ainsi que de la limitation de la responsabilité. L'exploitant de l'installation nucléaire, où un dommage a eu lieu, est par conséquent seul responsable sans tenir compte de la portée de sa faute. La responsabilité civile a été limitée en son temps à 15 millions d'unités de compte, l'unité de compte valant environ 1 \$ US, c'est-à-dire plus de 4 francs suisses (aujourd'hui 1 \$ US = environ 2 francs suisses). Les Etats contractants doivent veiller à ce que l'exploitant dispose d'une sécurité financière correspondant à ce montant. Les actions en dommages-intérêts se prescrivent par 10 ans à compter de l'accident nucléaire.

La convention complémentaire de Bruxelles portait le montant des dommages-intérêts de 15 à 120 millions d'unités de compte, ce qui correspondait en son temps à 520 millions de francs suisses. De plus, la convention prévoyait un dédommagement en 3 tranches. Jusqu'à concurrence d'un montant d'au moins 5 millions d'unités de compte, l'exploitant de l'installation devait répondre par une assurance ou une autre sécurité. Au-delà de ce montant, jusqu'à concurrence de 70 millions d'unités de compte, il était prévu de couvrir au moyen de fonds publics mis à disposition par l'Etat contractant; de 70 à un maximum de 120 millions d'unités de compte, il était prévu de couvrir par les Etats contractants selon une clef de répartition.

Dans les années 60, une commission fédérale ad hoc, ayant pour mission d'examiner les conséquences juridiques d'une ratification des deux conventions internationales, arriva à la conclusion qu'une révision de la loi atomique était nécessaire pour permettre la ratification des conventions. La commission était d'avis que la loi devait refléter les principes des exigences de la responsabilité civile des conventions. Le projet qu'elle a élaboré, daté du 10 novembre 1969, prévoit les adaptations correspondantes de la loi atomique.

La révision de la loi atomique, entreprise en son temps, n'a pas été poursuivie pour des raisons politiques. Bien que rien n'entravait alors la ratification des deux conventions du point de vue suisse, celle-ci n'a pas eu lieu par suite de l'abandon de la révision.

3. Interventions en vue de révision

Le 17 juin 1975, le groupe socialiste de l'Assemblée fédérale a transmis une motion demandant la révision de

la loi atomique. Dans cette motion, il était notamment demandé de statuer sur une responsabilité civile et une obligation d'assurance illimitées de l'exploitant. Dans l'exposé des motifs, il était indiqué que, dans le droit régissant la responsabilité civile en général, le principe existait que celui qui est responsable d'un dommage doit répondre de toute sa fortune à la couverture du dommage. On ne voyait pas pour quelle raison ce principe devrait être changé. La motion a été transmise par le Conseil national sous forme de postulat le 24 juin 1976, demandant ainsi au gouvernement d'étudier le problème et de présenter rapport et proposition au parlement.

L'initiative populaire "pour la sauvegarde des droits populaires et de la sécurité lors de la construction et de l'exploitation d'installations atomiques", présentée en mai 1976, contient notamment une demande correspondante. Les initiateurs proposent un alinéa 7 à l'Art. 24 quinquies de la constitution fédérale :

"Le détenteur de la concession est responsable pour tout dommage causé par l'exploitation ou l'élimination de l'installation, par des combustibles nucléaires qui lui sont destinés ou par des déchets radioactifs qui en proviennent. De même, celui qui transporte des combustibles nucléaires ou des déchets radioactifs est responsable pour tout dommage qui en résulte. Les créances des lésés envers le responsable et l'assurance sont prescrites au plus tôt 90 ans après l'événement cause du dommage. Il appartient au législateur de prévoir, par des prescriptions légales, une couverture suffisante de l'assurance-responsabilité civile obligatoire pour faire face aux créances de tous les lésés. Il crée également un fonds, auquel les personnes astreintes à s'assurer versent des contributions pour compenser les frais éventuellement non couverts."

L'initiative a été refusée par le peuple et les cantons le 18 février 1979.

En relation avec les discussions qui ont eu lieu lors de

l'acceptation de la révision partielle de la loi atomique par le peuple en mai 1979, différents milieux se sont exprimés en faveur d'une révision des dispositions sur la responsabilité civile et l'assurance. En soi, on aurait donc "souhaité que les dispositions de la responsabilité civile aient pu être introduites dans la discussion relative à la révision de la loi", comme cela a été déclaré lors du débat au Conseil national. S'il fut renoncé au règlement de cette affaire dans le cadre de la révision partielle de la loi sur l'énergie atomique, le gouvernement a expliqué que des questions importantes étaient encore ouvertes, de telle sorte que l'on s'était décidé "à ne pas brusquer le règlement de cette affaire" et à présenter plutôt sous peu au parlement une loi particulière sur la responsabilité civile.¹⁾ La commission du Conseil national chargée de la préparation a remis au Conseil un postulat dans ce sens, alors qu'une motion plus sévère, rédigée par la minorité de la commission, a été refusée. Le postulat transmis le 20 avril 1978 est libellé comme suit :

"Le Conseil fédéral est prié de présenter rapport et proposition aux chambres, au plus tard dans le délai d'un an, sur :

- a) la ratification des conventions de Paris et de Bruxelles concernant la responsabilité civile envers des tiers dans le domaine de l'énergie nucléaire
- b) la loi particulière nécessaire, basée sur ces conventions, concernant les dispositions de la responsabilité civile et de l'assurance en cas de dommages dans les installations nucléaires."²⁾ (Traduction libre)

De cette façon, le Conseil fédéral a reçu mandat de continuer à traiter ces questions.

4. Procédure de consultation

En Suisse, avant que le gouvernement ne fasse parvenir au parlement un projet de nouvelle loi, il recueille les prises de position des milieux intéressés et concernés. Dans ce sens, le Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie a soumis pour consultation le projet du 24 janvier 1979 sur une loi fédérale sur la responsabilité civile en cas de dommage nucléaire et de sa couverture (loi sur la responsabilité civile en matière nucléaire, LRCN). Ce projet contenait, en tant que nouveauté importante, une responsabilité illimitée de l'exploitant de l'installation nucléaire, une prolongation du délai de prescription et d'extinction, ainsi qu'une augmentation de l'assurance responsabilité civile obligatoire privée par une couverture de la Confédération jusqu'à concurrence d'un montant total d'un milliard de francs.

Le projet du département fut bien accueilli. Il était à prévoir que les mesures plus strictes donnent satisfaction aux groupes sceptiques vis-à-vis de l'énergie nucléaire. Cependant aussi, l'économie électrique directement concernée se prononça en faveur du projet. Il est vrai qu'elle a attiré l'attention sur le fait que "les centrales nucléaires présentent une sûreté qui n'entraîne pas l'obligation d'une responsabilité civile illimitée", ce qui est particulièrement valable pour les centrales nucléaires suisses compte tenu des années d'exploitation jusqu'à ce jour. On peut comprendre cependant la situation politique et l'on peut ne pas sous-estimer "la nécessité, sous l'angle de ces circonstances politiques, d'une mesure légale et l'on peut espérer que les nouvelles dispositions permettent de soulager avec efficacité les appréhensions par rapport au règlement actuel et ainsi augmenter la

confiance envers l'énergie nucléaire."³⁾ (Traduction libre). La nouvelle réglementation a été de façon générale accueillie comme une nécessité politique.⁴⁾

Vu que les nouveautés fondamentales - en particulier la responsabilité illimitée - n'ont pas été controversées dans la procédure de consultation, le message et le projet ont pu être achevés sur cette base et transmis aux chambres fédérales.

5. Message et projet du Conseil fédéral ainsi que résultat des débats au sein du Conseil des Etats

5.1 Généralités

Le 10 décembre 1979, le Conseil fédéral a soumis aux chambres fédérales le rapport et la proposition concernant la loi sur la responsabilité civile en matière nucléaire. Le projet de loi contient 35 articles et règle ainsi le sujet de façon approfondie. Le Conseil fédéral a pu de cette manière résoudre à temps la mission qui lui avait été confiée par le Conseil national lors des débats sur le complément à la loi sur l'énergie atomique et tenir compte des diverses interventions encore en suspens au sein du parlement.

Par ce projet, le Conseil fédéral s'est engagé dans une nouvelle voie dans le domaine de la responsabilité civile en matière nucléaire. Si ce règlement entre en vigueur, la Suisse sera le seul pays avec le Japon à prescrire à l'exploitant d'installation nucléaire une responsabilité civile illimitée. L'introduction de la responsabilité civile illimitée aurait même pour conséquence que la Suisse ne pourrait ratifier les conventions internationales qu'elle a signées en son temps. Cet inconvénient est cependant pris en considération en relevant que l'avantage de la responsabilité illimitée surpasse l'inconvénient de renoncer, pour le moment, à une ratification.

5.2 Responsabilité civile

5.2.1 Responsabilité civile illimitée

Le premier chapitre du projet de loi est consacré aux définitions. Le deuxième chapitre traite de la responsabilité civile en matière nucléaire. Par les nouvelles dispositions proposées, il s'ensuit une modification fondamentale de la situation juridique jusqu'à ce jour. Alors que la responsabilité civile était jusqu'à présent limitée à un montant maximum de couverture, il est stipulé sans ambiguïté à l'Art. 3, al.1, du projet de la loi sur la responsabilité civile en matière nucléaire le principe selon lequel la responsabilité civile de l'exploitant d'une installation nucléaire est illimitée.

5.2.2 Concentration de la responsabilité

Le principe de la concentration de la responsabilité, valable jusqu'à ce jour, est fondamentalement conservé. Ceci signifie qu'au lieu que la responsabilité repose sur une multiplicité de personnes pouvant pour des raisons diverses être potentiellement responsables du dommage, celle-ci est concentrée sur une seule personne, en l'occurrence l'exploitant d'installation nucléaire, qui doit répondre envers les lésés en cas de dommage.⁵⁾ De ce fait, on maintient un règlement, divergent il est vrai des règles générales du Code suisse des obligations, mais cependant reconnu et non controversé du point de vue international. Dans cet ordre d'idées, l'Art. 3, al. 4, du projet de la loi sur la responsabilité civile en matière nucléaire est d'une certaine importance car il stipule que si l'installation n'appartient pas à l'exploitant, le propriétaire est civilement responsable, solidairement avec lui. Cette disposition devrait couvrir le cas où "pour éviter que la couverture financière dont dispose l'exploitant et, partant, la garantie offerte par la responsabilité civile, ne soient limitées

du fait que l'installation est exploitée par une personne physique ou morale n'ayant que des moyens financiers restreints, le propriétaire de l'installation est déclaré solidairement responsable avec toute sa fortune en sus de l'exploitant.⁶⁾ Cette proposition pourrait soulever un malentendu non fondé - à vrai dire non voulu - vis-à-vis de l'économie électrique. De plus, naît une tendance douteuse selon laquelle une organisation basée sur le droit suisse des sociétés n'est plus totalement reconnue.

Enfin, ce principe de la concentration de la responsabilité de l'exploitant de l'installation n'est dans ce cas pas respecté. Pour des raisons systématiques également, cette disposition est équivoque. Le Conseil des Etats cependant l'a maintenue et il est peu vraisemblable que le Conseil national fasse une modification du projet.

Selon l'opinion du Conseil fédéral, l'application conséquente du principe de la concentration de la responsabilité conditionne également l'exclusion du recours.⁷⁾

En vue d'éviter des rigueurs et selon les règles générales de la responsabilité, l'exploitant doit avoir cependant la possibilité de se retourner contre les personnes qui ont contribué à provoquer le dommage, c'est-à-dire entrent en ligne de compte les personnes qui ont causé l'accident de manière intentionnelle ou par négligence grave ou qui ont volé ou recélé des substances nucléaires.⁸⁾ Dans ces cas également l'exploitant de l'installation reste seul civilement responsable envers les lésés.⁹⁾

5.2.3 Responsabilité causale

Un autre principe, déjà en vigueur jusqu'à ce jour, est la responsabilité causale. Cela signifie que l'exploitant est déjà seul civilement responsable en vertu de la relation de cause à effet entre l'exploitation d'une installation nucléaire et le dommage, indépendamment du fait qu'une faute peut lui être imputée dans la survenance du dommage.¹⁰⁾ Selon l'Art. 4 du projet de la loi sur la responsabilité civile en matière nucléaire, l'exploitant d'une installation nucléaire n'est délié de sa responsabilité civile que s'il prouve que le lésé a causé le dommage intentionnellement ou par négligence grave. Conformément au libellé du projet et aux déclarations du message, cette possibilité d'être délié n'est valable que pour des personnes lésées qui ont causé le dommage, et non pour des tiers lésés. Par contre, le Conseil fédéral propose que ne soient plus appliqués les principes actuels de l'exception de la responsabilité - cataclysmes naturels de caractère exceptionnel et événements de guerre -. Bien que la commission du Conseil des Etats ait proposé de reprendre les deux raisons d'exception de la loi en vigueur jusqu'à ce jour, le plenum a accepté la version plus stricte du Conseil fédéral qui pourrait probablement entrer en vigueur.¹¹⁾ En outre, la République fédérale d'Allemagne s'est prononcée pour une disposition analogue.¹²⁾

5.2.4 Prescription et péremption

Le problème de la prescription et de la péremption des dommages-intérêts a toujours fait l'objet de discussions nourries. La loi actuelle prévoit, par analogie aux prescriptions de la loi sur la circulation routière, une prescription relativement brève de 2 ans (à compter du jour où le lésé a eu connaissance du dommage et de la personne qui en est responsable) mais en tout cas de 10 ans (dès le jour où l'événement dommageable

s'est produit). En complément, un fonds pour dommages atomiques différés a été créé, dans l'idée de parer à des cas éventuels graves qui auraient pu survenir de cette réglementation.

Alors que dans l'initiative atomique, qui a été rejetée, il était exigé une péremption de 90 ans, le Conseil fédéral s'est efforcé de trouver une prolongation des délais, de la loi atomique objectivement soutenable.

Il est arrivé à la conclusion, sur la base d'investigations scientifiques, qu'un délai de péremption de 30 ans "ferait mettre à la charge de la personne civilement responsable 50 pour cent des cas de cancer et pratiquement 100 pour cent des cas de leucémie."¹³⁾

Compte tenu de ces réflexions, il a proposé un délai de péremption de 30 ans.

Du moment que le délai de péremption est porté à 30 ans, le Conseil fédéral pense qu'il est indiqué de porter de 2 à 3 ans le délai de prescription relative.¹⁴⁾ Le Conseil des Etats a approuvé cette version.

Il n'est cependant pas possible aux assureurs de garantir une couverture s'étendant au-delà de 10 ans, c'est pourquoi - également selon le Conseil fédéral - la Confédération devrait remplir la fonction d'assureur pour les 20 ans restants.

5.3 Couverture du dommage

5.3.1 Réglementation actuelle

La loi sur l'énergie atomique prévoit que l'exploitant

d'installation nucléaire doit contracter une assurance jusqu'à concurrence de 40 millions de francs. Sur la base des compétences qu'il doit assumer, conformément à l'Art. 21, al. 2, de la loi sur l'énergie atomique, le Conseil fédéral a, le 6 juillet 1977, augmenté la somme de la couverture pour l'assurance responsabilité civile à 200 millions de francs. Ce montant atteignait ainsi la limite supérieure qu'il était possible à ce moment-là d'assurer sur le marché des assurances privées. Dans le cas où les moyens disponibles ne seraient pas suffisants, la loi sur l'énergie atomique prévoyait à l'Art. 27 un règlement en cas de grands sinistres, selon lequel l'Assemblée fédérale établirait un règlement d'indemnisation et la Confédération verserait des prestations pour le dommage non couvert. Dans les cas où le lésé n'avait pas eu la possibilité de faire valoir ses prétentions en réparation de dommage ou d'allocation pour tort moral avant l'expiration du délai de prescription de 10 ans, il était prévu à l'Art. 18 de la loi sur l'énergie atomique un fonds pour dommages atomiques différés, qui devait être alimenté par l'exploitant d'installation nucléaire.

5.3.2 Assurance privée

Dans le projet¹⁵⁾, il est prévu qu'une assurance responsabilité civile d'au moins 200 millions de francs par installation nucléaire soit contractée. Le Conseil fédéral peut relever ces montants minima, lorsque le marché des assurances offre une couverture plus élevée à des conditions acceptables. Récemment, on a appris que les assurances considéraient comme possible une augmentation à 300 millions de francs. La loi sur la responsabilité civile en matière nucléaire devrait donc être adaptée dans ce sens.

La responsabilité civile illimitée de l'exploitant d'installation nucléaire correspondrait à une assurance avec couverture illimitée, comme on peut la contracter auprès de l'assurance responsabilité civile pour les automobiles. Une telle assurance serait souhaitée et allégerait considérablement la solution du problème. Mais jusqu'à ce jour, les sociétés d'assurances ont déclaré ne pas être en mesure de conclure de tels contrats, vu que la répartition des risques est trop insuffisante. Par contre, l'argumentation du message du Conseil fédéral donne l'impression quelque peu particulière, lorsqu'il est dit, qu'une assurance avec une couverture illimitée n'a pas été envisagée, car il ne faut pas que l'exploitant de l'installation nucléaire puisse se libérer de tout risque en concluant une assurance, mais bien qu'il ait intérêt à faire ce qui est en son pouvoir pour éviter tout accident.¹⁶⁾ Cette façon de penser est également erronée, comme si l'on imputait à un automobiliste qui a conclu une assurance responsabilité civile illimitée, le manque d'intérêt qu'il a à éviter un accident. Mais d'autres raisons jouent un rôle déterminant s'il n'est pas possible actuellement de conclure un contrat d'assurance pour une couverture illimitée. Au vu de l'équilibre insuffisant des risques, à la suite d'un nombre encore trop petit d'installations assurées, les sociétés d'assurances ne sont pas en mesure d'assurer une couverture excédant 300 millions de francs.¹⁷⁾ C'est pourquoi, il fallait établir une réglementation en 4 étapes pour la couverture du dommage.

5.3.3 Couverture par la Confédération

Le Conseil fédéral considère l'assurance responsabilité civile plafonnée à 300 millions de francs comme insuffisante; il pense que ce montant devrait atteindre un

milliard de francs par installation nucléaire et propose donc que la différence entre le montant couvert par les assurances privées et le milliard soit couvert par une assurance de la Confédération.¹⁸⁾ De plus, la couverture par la Confédération devrait s'étendre à d'autres dommages, qui ne peuvent être assurés par des assurances privées, tels que "les dommages causés par des phénomènes naturels extraordinaires ou des actes de guerre ainsi que les dommages dont la couverture est demandée de plus de 10 ans après l'accident ou plus de 20 ans après la perte, le vol, le passage par-dessus bord ou l'abandon de substances nucléaires."

Pour la couverture par la Confédération, l'exploitant doit verser une prime qui sera calculée "selon des principes actuariels, c'est-à-dire sur la même base que celle de l'assurance privée."¹⁹⁾

La déclaration de la Confédération est remarquable, selon laquelle "la Confédération, en créant une loi sur l'énergie atomique et en prenant les mesures qui s'y rapportent est devenue coresponsable de l'existence et de la réalisation des installations nucléaires." Il est impensable qu'en cas de grand sinistre la Confédération ne supplée pas par ses propres moyens aux possibilités de couverture insuffisantes de l'assurance privée.¹⁹⁾ Au reste, cette constatation, juste en soi, devrait plutôt motiver l'institution d'un règlement pour les grands sinistres que l'introduction d'une couverture par la Confédération.

5.3.4 Grands sinistres

En cas de grands sinistres, dépassant un milliard de francs, c'est d'abord la responsabilité civile illimitée de l'exploitant qui serait en cause.

Si les moyens disponibles ne sont pas suffisants pour satisfaire à la couverture de la responsabilité illimitée du dommage, il faut recourir à l'Art. 26 et s du droit en vigueur, c'est-à-dire au règlement des grands sinistres. Dans un tel cas, l'Assemblée fédérale établit un règlement d'indemnisation sous forme d'une décision fédérale conférant force obligatoire générale, non soumis au référendum, et verse si nécessaire des prestations pour le dommage non couvert.

Même si le Conseil fédéral indique dans le message que, malgré ce règlement des grands sinistres, la somme totale de la couverture serait limitée,²⁰⁾ il faut constater qu'il est à peine pensable qu'un dommage pourrait arriver qui ne serait pas couvert en grande partie par ce règlement. Quoi qu'il en soit, cette disposition règle de façon optimale les lésés potentiels.

5.3.5 Dommages différés

Bien que l'Art. 9, al. 1, du projet de la loi sur la responsabilité civile en matière nucléaire prévoit un délai de péremption prolongé de 10 à 30 ans, il ne peut être exclu que des dommages ne soient perçus qu'après ce délai et qu'il ne soit plus possible d'ouvrir une action contre l'exploitant, le délai étant alors expiré. En vue de couvrir de tels cas, il est proposé un règlement analogue au droit en vigueur, selon lequel le fonds pour dommages atomiques différés est remplacé par la couverture par la Confédération sous forme d'assurance.

Là, également, la Confédération perçoit des primes auprès des exploitants en justifiant que "de tels dommages peuvent cependant être attribués à une installation bien déterminée."²¹⁾ Les contributions destinées jusqu'à ce jour au fonds pour dommages atomiques différés devraient

être attribuées au fonds pour dommages nucléaires prévu à l'Art. 15, qui devrait également recueillir les primes de la couverture par la Confédération.

5.4 Rétroactivité - Dispositions transitoires

La question de la rétroactivité de la nouvelle loi est encore controversée. Les dispositions transitoires du projet du Conseil fédéral déclarent que le nouveau droit est applicable pour les dommages causés avant la mise en vigueur de la loi sur la responsabilité civile en matière nucléaire, mais ne sont cependant reconnus qu'après la mise en vigueur. Il s'agit là, selon l'exposé du Conseil fédéral, d'une "pseudo-rétroactivité" de la loi, car la nouvelle loi est appliquée à des faits survenus ou déclenchés avant sa mise en vigueur, mais qui perdurent ensuite.²²⁾ Il ne s'agit pas là d'une rétroactivité effective.²³⁾ Le Conseil fédéral considère la pseudo-rétroactivité, dans son principe, comme admissible, pour autant que des droits acquis ne s'y opposent pas, ce qui ne peut être le cas dans le domaine de la responsabilité civile en matière nucléaire. Mais, même s'il s'agissait d'une réelle rétroactivité de la loi, celle-ci serait admissible selon le Conseil fédéral.

Le Tribunal fédéral a défini, il y a quelques années, des critères, qui sont valables pour l'admissibilité de la rétroactivité des lois administratives. Les dispositions correspondantes, qui touchent les citoyens, doivent être "clairement énoncées ou selon le sens de la loi clairement voulues" "être modérées du point de vue durée" "ne conduire à aucune inégalité de droit gênante" être "justifiables par de solides motifs" et "ne pas empiéter sur des droits légitimes."²⁴⁾ (Traduction libre). Ces critères se retrouvent dans le même sens

chez Fleiner et Imboden/Rhinow.²⁵⁾ Selon Fleiner, les mêmes principes sont valables soit pour la pseudo-rétroactivité, soit pour la rétroactivité réelle.²⁶⁾

En cas de pseudo-rétroactivité de la loi sur la responsabilité civile en matière nucléaire, il faut avant tout se poser la question, à savoir si cette pseudo-rétroactivité est modérée du point de vue durée conformément au Tribunal fédéral. La plus ancienne centrale nucléaire - Beznau I - est en exploitation depuis plus de 12 ans, alors que Fleiner limite la rétroactivité admissible du point de vue durée à un an au maximum.²⁷⁾ Les autres critères relatifs à l'admissibilité de la rétroactivité devraient en l'occurrence être remplis.

Le Conseil des Etats a adouci le libellé sévère du Conseil fédéral en ce sens qu'il déclare la Confédération civilement responsable des dommages qui ont été causés avant la mise en vigueur, mais découverts seulement après la mise en vigueur pour autant que l'exploitant de l'installation nucléaire n'ait pas été civilement responsable selon le droit actuel.²⁸⁾ C'est pourquoi le libellé définitif de cette disposition transitoire est encore ouvert; il n'est pas exclu que le Conseil national élabore une rédaction plus ferme.

5.5 Attitude envers les pays frontaliers

Bien que des conventions internationales aient été conclues, il réside, comme auparavant, de grandes différences en ce qui concerne les sommes des couvertures en cas de dommages nucléaires. Les Etats sont libres de prescrire dans leur législation - dans le cadre des conventions de Paris et de Bruxelles - des indemnités plus

élevées, jusqu'à un montant de 120 millions d'unités de compte, prévu par la convention de Bruxelles. Un lésé en Suisse ne serait donc pas traité de la même manière, si l'exploitant responsable se trouve en Italie, en France ou en Allemagne. Selon le Conseil fédéral "on ne voit pas pourquoi la Suisse, entourée de trois Etats contractants qui usent de la possibilité d'établir une discrimination devrait continuer de se montrer particulièrement généreuse après que selon notre projet, nous disposons d'un régime de la responsabilité civile qui va beaucoup plus loin que celui de nos voisins!"²⁹⁾

Au vu de ce qui précède, le Conseil fédéral propose d'introduire une disposition relative à la réciprocité, dont le principe consisterait à couvrir un lésé étranger victime d'un effet dommageable en Suisse par la couverture qu'un lésé suisse obtiendrait dans le cas contraire. L'Art. 31 du projet de la loi sur la responsabilité civile en matière nucléaire prévoit une couverture maximum non inférieure à 50 millions de francs, même si l'Etat intéressé prévoit une limite moins élevée de la responsabilité civile.

D'autre part, la Confédération doit couvrir les dommages nucléaires à l'intérieur du pays de telle façon qu'un lésé suisse victime d'un effet dommageable à l'étranger reçoive une indemnité correspondante au règlement suisse. Ce cas peut être résolu par l'Art. 13, al. 1, lit. c, du projet de la loi sur la responsabilité civile en matière nucléaire.

5.6 Conventions de Paris et de Bruxelles

Il est certain que ce sont surtout des raisons politiques qui parlent en faveur de la ratification des conventions de Paris et de Bruxelles. En renonçant expres-

sément à les ratifier, la Suisse fait à nouveau cavalier seul, ce que les autres pays contractants pourraient avoir de la peine à comprendre. Le Conseil fédéral en est conscient.³⁰⁾

Mais, d'autre part, une ratification n'est pas possible du point de vue juridique, lorsqu'un Etat contractant introduit une responsabilité civile illimitée, sans qu'il existe une couverture. Selon l'Art. 10, lit. a, de la Convention de Paris, l'exploitant d'une installation nucléaire est tenu d'avoir et de maintenir une assurance ou une autre garantie financière pour faire face à la responsabilité prévue. Comme on l'a démontré, ceci n'est cependant pas possible avec une responsabilité civile illimitée de l'exploitant.

Selon le Conseil fédéral, la responsabilité civile limitée est l'un des principaux objectifs de la convention de Paris. Adopter la responsabilité civile illimitée irait à l'encontre d'un principe de la convention, même si une couverture illimitée était obtenue. En outre, le Conseil fédéral est d'avis que "dans sa lettre et dans son esprit, la convention de Bruxelles interdit aux Etats contractants non seulement d'adopter une responsabilité civile illimitée, mais aussi de fixer un montant-limite de la responsabilité civile dépassant 120 millions d'unités de compte."³¹⁾

Le projet de loi du Conseil fédéral, prévoyant une responsabilité civile illimitée de l'exploitant, rend donc impossible la ratification des deux conventions.

Adopter la responsabilité civile illimitée a donc été le point central politique qui a conduit à la révision des dispositions de la responsabilité civile de la loi

atomique. C'est pourquoi, il serait impensable qu'on remette en question dans la procédure de consultation ce principe généralement acquis. La nécessité de ratifier une convention internationale n'est pas estimée assez importante en Suisse qu'on devrait renoncer à un postulat significatif en politique intérieure.

En outre, il y a aussi des motifs objectifs qui conduisent le Conseil fédéral à ne pas juger comme grave le fait de la non ratification. Selon l'opinion du Conseil fédéral, largement décrite dans le message,³²⁾ on constate que la ratification n'apporte ni une meilleure protection des lésés, ni l'unification souhaitée du droit, ni des considérations économiques qui justifieraient que la Suisse s'en tienne, à son avis, au principe de la responsabilité civile limitée.³³⁾

Le Conseil fédéral laisse néanmoins la porte ouverte au cas où les Etats contractants seraient disposés à interpréter un jour les deux conventions de telle manière que la responsabilité civile illimitée puisse être admise dans la législation nationale. Des efforts dans ce sens ont déjà été entrepris sur le plan international, une discussion sur la responsabilité civile illimitée ayant été entamée en République fédérale d'Allemagne.

Vu que la solution, telle que prévue dans le droit suisse apporte une meilleure protection au lésé que celle des autres Etats contractants, la renonciation à ratifier momentanément les conventions de Paris et de Bruxelles ne devrait pas conduire la Suisse à de graves conséquences.

6. Conclusion

Pour autant que le Conseil national, en tant que deuxième chambre du parlement et, le cas échéant, le peuple suisse acceptent la loi sur la responsabilité civile en matière nucléaire dans sa forme actuelle, ou au moins ses principes de base, ce qui paraît vraisemblable au vu des réactions actuelles, la Suisse disposera - comme cela a été mentionné au début - des réglementations les plus sévères en la matière comparativement au plan international. Il est pratiquement tenu compte entièrement de tous les points des exigences présentées par les opposants à l'énergie nucléaire. Seul, le délai de prescription ne s'étend pas sur 90 ans, comme le propose de façon non réaliste l'initiative populaire, mais est présenté sous forme de péremption à 30 ans.

L'expérience démontrera si l'application de la nouvelle loi sur la responsabilité civile en matière nucléaire est praticable. Il serait sans doute souhaitable qu'avec l'augmentation du nombre des installations nucléaires en exploitation, les assurances privées augmentent aussi successivement la somme maximale de la couverture possible. D'ailleurs la couverture ne devrait pas se référer à l'installation, mais au dommage, ce qui n'est pas encore possible aujourd'hui.

Enfin, il faudrait poursuivre l'examen du problème de la ratification des conventions internationales avec lucidité, afin de trouver une solution qui évite à la Suisse de faire cavalier seul avec toutes les conséquences juridiques, politiques, économiques et psychologiques que cela comporte. Il devrait être possible de concevoir, au moins, un accord bilatéral avec les pays frontaliers - tel qu'il est proposé dans la procédure de consultation. 34)
A long terme cependant, il faudrait que le principe de

la responsabilité civile limitée soit également débattu au sein des autres Etats contractants, comme cela l'a été en Suisse et que, finalement, on s'entende sur une responsabilité civile illimitée. Il n'y aurait alors plus d'obstacles à la ratification d'une convention modifiée dans ce sens.

1.06.1981

Notes

- 1) Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale (BO) Conseil national 1978, p. 559 ss
- 2) BO Conseil national 1978, p. 559
- 3) Groupe des projetants et exploitants de centrales nucléaires (en allemand GKBP), prise de position sur le projet de la loi sur la responsabilité civile en matière nucléaire (LRCN) du 27 avril 1979 (citation prise de position GKBP sur le projet de la LRCN) p. 2
- 4) Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie, résultat de la consultation sur le projet d'une loi fédérale sur la responsabilité civile en cas de dommage nucléaire et de sa couverture (LRCN) du 14 septembre 1979 (citation résultat procédure de consultation LRCN)
- 5) Conseil fédéral suisse, message à l'assemblée fédérale sur une LRCN du 10 décembre 1979, FF 1980 I, p. 164 ss (citation message LRCN) p. 200
- 6) Message LRCN, p. 207
- 7) Message LRCN, p. 200, mais aussi p. 187
- 8) Art. 5 du projet de la LRCN
- 9) Message LRCN, p. 207
- 10) Cf. message LRCN, p. 200
- 11) BO, Conseil des Etats 1980, p. 725
- 12) Message LRCN, p. 187 s
- 13) Message LRCN, p. 190
- 14) Message LRCN, p. 191
- 15) Art. 10 du projet de la LRCN
- 16) Message LRCN, p. 201

- 17) Cf. Kuhn Robert, Haftpflicht und Haftpflichtversicherung von Kernkraftwerken, in Neue Zürcher Zeitung Nr. 244 vom 18. Oktober 1977, p. 29
- 18) Art. 11 du projet de la LRCN
- 19) Message LRCN, p. 202
- 20) Message LRCN, p. 203
- 21) Message LRCN, p. 203
- 22) Message LRCN, p. 216
- 23) Le Conseil fédéral se réfère au jugement du Tribunal fédéral
- 24) Décisions du Tribunal fédéral suisse 1975, ATF 101 Ia 235
- 25) Fleiner Thomas, Grundzüge des allgemeinen und schweizerischen Verwaltungsrechts, Zürich 1977 (zit. Fleiner-Gerster, Verwaltungsrecht), p. 47
Imboden Max/Rhinow René A., Schweizerische Verwaltungsrechtssprechung, Band I, 5.A., Basel 1976 (zit. Imboden/Rhinow, Verwaltungsrechtssprechung Band I), p. 104 s
- 26) Fleiner-Gerster, Verwaltungsrecht, p. 47
- 27) Fleiner-Gerster, Verwaltungsrecht, p. 47
- 28) BO, Conseil des Etats 1980, p. 735
- 29) Message LRCN, p. 204
- 30) Message LRCN, p. 195
- 31) Message LRCN, p. 183
- 32) Message LRCN, p. 191 ss
- 33) Message LRCN, p. 195
- 34) Résultat procédure de consultation LRCN, p. 6 et 7

