



2 octobre 2013

Ordonnance sur la responsabilité civile en matière nucléaire

Rapport explicatif concernant la modification de l'art. 4, al. 1, de
l'ordonnance du 5 décembre 1983 sur la responsabilité civile en
matière nucléaire¹

¹ RS 732.441



1. Contexte

1.1 Bases légales

En vertu de l'art. 3, al. 1 et 2, de la loi du 18 mars 1983 sur la responsabilité civile en matière nucléaire (LRCN; RS 732.44), l'exploitant d'une installation nucléaire répond de manière illimitée des dommages d'origine nucléaire. Selon l'art. 11, al. 1, LRCN en relation avec l'art. 3, al. 1, de l'ordonnance du 5 décembre 1983 sur la responsabilité civile en matière nucléaire (ORCN; RS 732.441), l'exploitant d'une installation nucléaire doit contracter, auprès d'un assureur autorisé à opérer en Suisse, une assurance jusqu'à un montant d'un milliard de francs pour les dommages d'origine nucléaire. Le Conseil fédéral définit les risques que l'assureur privé peut ne pas couvrir (art. 11, al. 3, LRCN). Ces risques sont énumérés de manière exhaustive à l'art. 4, al. 1, ORCN. La Confédération couvre l'exploitant à concurrence d'un milliard de francs, dans la mesure où le dommage est supérieur au montant couvert par l'assureur privé ou s'il a été exclu par cet assureur, et perçoit des primes pour cela (art. 12 et 14 LRCN).

1.2 Révision totale de la législation sur la responsabilité civile en matière nucléaire

Le 13 juin 2008, le Parlement a adopté la nouvelle LRCN et a approuvé les conventions internationales révisées sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire (Convention de Paris et Convention complémentaire de Bruxelles). La Suisse a ensuite ratifié ces deux conventions.

Depuis lors, les travaux relatifs à la révision totale de l'ORCN ont avancé. Le Conseil fédéral a effectué une procédure de consultation correspondante de mi-mars à fin juin 2013. Il prévoit d'approuver l'ordonnance au premier semestre 2014.

La nouvelle LRCN ne peut entrer en vigueur qu'en présence de l'ordonnance correspondante. De plus, la loi et l'ordonnance ne peuvent pas entrer en force avant la Convention de Paris révisée. Pour entrer en vigueur, celle-ci doit être ratifiée par au moins deux tiers des seize parties contractantes. Or, treize d'entre elles sont membres de l'Union européenne (UE) et doivent, en application d'une décision du Conseil de l'UE, ratifier cet accord ensemble. D'après des estimations optimistes, il y aura assez de ratifications pour une entrée en vigueur de la convention début 2015.

1.3 Révision partielle anticipée

Les adaptations mentionnées ci-après aux points 2.1 et 2.2 sont nécessaires pour que les assureurs privés puissent disposer, à l'avenir également, d'une capacité suffisante sur le marché des assurances pour la couverture exigée par la législation sur la responsabilité civile en matière nucléaire.

Il y a lieu de concrétiser ces modifications dans les plus brefs délais. Comme il n'est pas exclu que l'entrée en vigueur de la Convention de Paris prenne encore du retard, l'Office fédéral de l'énergie (OFEN) a décidé d'élaborer au préalable une petite révision partielle de l'ORCN. Il est prévu d'adopter la présente modification d'ordonnance au premier semestre 2014.



2. Modifications de l'art. 4, al. 1, ORCN

2.1 Nouvelle couverture partielle pour les dommages dans les limites de tolérance

Vers la fin des travaux préparatoires en vue de la révision totale de l'ORCN, l'OFEN, en charge du dossier, a constaté que les assureurs privés avaient introduit, dans leurs polices d'assurance, une sous-limite de trente millions de francs pour un type particulier de dommages d'origine nucléaire. Il s'agit des dommages qui surviennent même si les valeurs limites applicables à la radioactivité sont respectées (ci-après «dommages d'origine nucléaire dans les limites de tolérance»). Les assureurs privés estimaient que de tels dommages n'étaient pas des dommages d'origine nucléaire au sens de la législation sur la responsabilité civile en matière nucléaire et ne devaient par conséquent pas être assurés selon la LRCN.

Cette interprétation ne correspond pas à la situation juridique en vigueur. La législation sur la responsabilité civile en matière nucléaire prévoit une responsabilité du risque créé ou une responsabilité causale grave de l'exploitant d'une installation nucléaire pour les dommages d'origine nucléaire. Le droit suisse n'autorise la non-responsabilité, quand bien même le devoir de diligence est prouvé, que pour la responsabilité causale simple. Comme l'exploitant d'une installation nucléaire est par conséquent responsable des dommages dans les limites de tolérance, ceux-ci doivent être assurés conformément à la loi (art. 11, al. 1, LRCN en relation avec l'art. 3, al. 1, ORCN, art. 12 LRCN).

Les assureurs privés doivent garantir la couverture d'assurance conformément aux exigences de la législation sur la responsabilité civile en matière nucléaire. Une exclusion de la couverture privée n'est admissible que si le dommage d'origine nucléaire est explicitement mentionné à l'art. 4 ORCN (en ce cas, la Confédération assure la couverture et perçoit des primes pour cela). L'OFEN a informé les assureurs privés en ce sens.

Le Pool suisse de l'assurance des risques nucléaires a alors examiné s'il est en mesure de disposer d'une couverture intégrale des dommages d'origine nucléaire dans les limites de tolérance sur le marché international de la réassurance. Résultat: les assureurs privés pourront assurer une couverture de 500 millions de francs pour de tels dommages (soit 50% de la couverture de l'assurance privée).

Pour permettre cette nouvelle couverture partielle, il est nécessaire d'adapter l'art. 4 de l'actuelle ORCN. Par ailleurs, il y a aussi lieu d'adapter les primes de la Confédération à ce changement de situation (art. 5, al. 1, de l'actuelle ORCN). L'OFEN a informé les exploitants du changement de disposition des assureurs privés à couvrir les dommages. Il a commandé une étude pour déterminer la nouvelle prime de la Confédération (cf. ch. 3.1).

2.2 Adaptation pour les dommages causés par des actes terroristes

En vertu de l'art. 4, al. 1, let. a^{bis}, ORCN, l'assureur privé peut ne pas couvrir les dommages nucléaires, compris entre 500 millions et 1 milliard de francs, causés par des actes terroristes contre lesquels il n'est pas possible de se protéger à des frais supportables. La disposition, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2003, a été inscrite dans



l'ordonnance suite aux attaques terroristes du 11 septembre 2001 sur le World Trade Center à New York. Compte tenu de ce changement de situation sur le marché des assurances, les assureurs privés ne sont depuis lors plus en mesure de prévoir une couverture intégrale d'un milliard de francs pour les dommages causés par des actes terroristes.

Depuis peu, les assureurs privés critiquent la formulation de l'actuelle ORCN, en vertu de laquelle ils peuvent seulement ne pas couvrir les dommages nucléaires causés par des actes terroristes *contre lesquels il n'est pas possible de se protéger à des frais supportables*. Selon eux, cette formulation implique qu'ils doivent couvrir les dommages causés par des actes terroristes contre lesquels il est possible de se protéger à des frais supportables à concurrence d'un milliard de francs. Ils ne disposent néanmoins pas des capacités nécessaires sur le marché international des assurances pour le faire intégralement.

Conformément aux moyens des assureurs privés, il convient de supprimer le passage «contre lesquels il n'est pas possible de se protéger à des frais supportables».

3. Calcul des primes

3.1 Dommages dans les limites de tolérance

Les dommages nucléaires qui surviennent en dépit du respect des valeurs limites de radioactivité doivent être exclus de la couverture de l'assurance privée dans la mesure où ils dépassent les 500 millions de francs. Par conséquent, la Confédération couvrira un risque que devaient supporter jusqu'à présent les assureurs privés conformément à la loi (art. 12 LRCN) et percevra des primes pour cela (art. 14 LRCN). L'OFEN a donc mandaté le professeur Hato Schmeiser, titulaire de la chaire de gestion des risques et des assurances à l'Université de Saint-Gall, et le professeur Joël Wagner, professeur assistant à cette même chaire, pour qu'ils examinent le supplément de prime que la Confédération doit percevoir pour cette couverture supplémentaire. Les chercheurs ont livré le rapport correspondant le 7 août 2013².

En application des résultats de l'étude, les primes suivantes seront perçues auprès des exploitants d'installations nucléaires jusqu'à l'entrée en vigueur de la révision totale de l'ORCN.

Installation nucléaire	Nouvelle prime en CHF	Prime actuelle en CHF
Beznau I+II	2 307 000	2 253 000
Mühleberg	1 359 000	1 328 000
Gösgen	1 734 000	1 693 000
Leibstadt	1 734 000	1 693 000
Réacteur de l'Université de Bâle	3500	3500

² Schmeiser/Wagner, Studienbericht vom 7. August 2013 (<http://www.bfe.admin.ch/dokumentation/publikationen/index.html?lang=fr>).



Dépôt intermédiaire à Würenlingen	248 000	241 000
--------------------------------------	---------	---------

3.2 Couverture partielle pour les dommages causés par des actes terroristes

Comme par le passé, les assureurs privés peuvent ne pas couvrir les dommages nucléaires, compris entre 500 millions et 1 milliard de francs, causés par des actes terroristes. Seule l'adjonction «contre lesquels il n'est pas possible de se protéger à des frais supportables» est supprimée (3^e partie de phrase de l'art. 4, al. 1^{bis}, ORCN).

L'introduction de l'art. 4, al. 1^{bis}, ORCN était jadis due aux événements du 11 septembre 2001, comme nous l'avons déjà mentionné. Depuis lors, les assureurs privés ne sont plus en mesure de disposer des capacités suffisantes sur le marché international des assurances pour couvrir les dommages causés par des actes terroristes qui dépassent les 500 millions de francs.

Il est difficile d'expliquer, sur la base des différents documents, le choix de la formulation «contre lesquels il n'est pas possible de se protéger à des frais supportables». On peut seulement déduire du rapport explicatif concernant la révision partielle de l'époque et de la proposition destinée au Conseil fédéral que la situation sur le marché des assurances a considérablement changé suite aux actes de terrorisme du 11 septembre 2001, de sorte que les assureurs privés ont été contraints de limiter la couverture pour de tels dommages à 500 millions de francs et qu'il est nécessaire d'adapter l'ordonnance en conséquence.

A ce jour, ni la Confédération ni les assureurs privés n'ont procédé de l'idée que, dans leur calcul des primes, seule une partie des dommages causés par des actes terroristes devaient être exclus de la couverture de l'assurance privée. Partant, les primes de la Confédération et des assureurs privés ne doivent pas être adaptées à l'aune de la modification de l'art. 4, al. 1^{bis}, ORCN.