

Droit spécifique au domaine nucléaire

Moret Jean-René, Physique

Projet SHS de 1^{ère} année master

Encadré par: Prof. Anne-Christine Favre
Assistants : Coralie Devaud et Fabia Jungo

Etat, droit(s) et individus

Rapport accepté le mardi 14.05.2008



Centrale nucléaire de Gösgen

Lausanne, année académique 2007 – 2008

Table des matières

1	Introduction	1
2	Historique	2
2.1	Chronologie	2
2.2	Evolution du droit de la responsabilité en matière nucléaire en Suisse	2
3	Analyse : le régime de l'autorisation	3
3.1	Les diverses autorisations nécessaires à la construction et l'exploitation d'une centrale	3
3.1.1	L'autorisation générale	4
3.1.2	L'autorisation de construire	5
3.1.3	L'autorisation d'exploitation	6
3.1.4	Prolongation de vie d'une centrale	7
3.2	Intervention des cantons dans la procédure	7
3.3	Etude des possibilités pour des particuliers de faire opposition . .	9
4	Analyse : la responsabilité dans le domaine nucléaire	10
4.1	Principes prévalant dans le domaine nucléaire	10
4.1.1	Concentration de la responsabilité	10
4.1.2	Responsabilité objective	11
4.1.3	Responsabilité illimitée de l'exploitant	11
4.1.4	Obligation de couverture et rôle de la Confédération . . .	12
4.2	Dispositions spéciales	14
4.2.1	Grand sinistre	14
4.2.2	Cas de force majeure	14
4.2.3	Exceptions	14
4.2.4	Possibilité d'une responsabilité de la Confédération pour manquement à une obligation de contrôle	15
4.3	Conventions internationales et incidence possible sur le droit Suisse	16
4.3.1	Conventions de Paris et Bruxelles	17
5	Synthèse	19
6	Conclusion	20

1 Introduction

On étudiera dans ce travail le droit suisse et international spécifique au domaine de l'énergie nucléaire. La nécessité d'un tel droit a rapidement été perçue, du fait tant de l'importance et des potentialités de l'énergie nucléaire, que des dangers qui y sont liés, dont l'étendue et la gravité nécessitent tant des mesures de sécurité correspondante que des dispositions spéciales en terme de responsabilité.

On étudiera dans un premier temps le régime de l'autorisation s'appliquant aux installations nucléaires, puis dans une seconde partie, on se penchera plus particulièrement sur le droit de la responsabilité en matière nucléaire, en Suisse et au niveau international. Le travail sera complété par une brève synthèse mettant en exergue les grandes lignes ressortant de l'analyse.

2 Historique

2.1 Chronologie

23 décembre 1959 : Loi fédérale sur l'utilisation pacifique de l'énergie atomique¹ (remplacée par la loi sur l'énergie nucléaire)
1960 : Convention de Paris
1963 : Convention complémentaire de Bruxelles
1963 : Convention de Vienne
18 mars 1983 : Loi fédérale sur la responsabilité civile en matière nucléaire²
5 décembre 1983 : Ordonnance sur la responsabilité civile en matière nucléaire³
1986 : Accident de Tchernobyl
1988 : protocole commun aux conventions de Paris et Vienne
22 mars 1991 : Loi sur la radioprotection⁴
21 mars 2003 : Loi sur l'énergie nucléaire⁵
12 février 2004 : Signature par la Suisse des protocoles d'amendement des conventions de Paris et Bruxelles
10 décembre 2004 : Ordonnance sur l'énergie nucléaire⁶
22 juin 2007 : Loi sur l'inspection fédérale de la sécurité nucléaire⁷

2.2 Evolution du droit de la responsabilité en matière nucléaire en Suisse

Les premières dispositions de droit de la responsabilité spécifiques au domaine nucléaire faisaient partie de la loi fédérale du 23 décembre 1959 sur l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire et sur la protection contre les radiations (loi sur l'énergie atomique). Elle incluait déjà les concepts de responsabilité objective et de concentration de la responsabilité sur l'exploitant, qui seront développés plus loin dans ce travail et sont toujours des piliers du droit suisse en la matière. Par contre, elle fixait un plafond au montant des dommages dont l'exploitant était responsable. Initialement fixé à 40 millions de francs suisses, il fut élevé à 200 millions en 1977 pour les centrales nucléaires.

¹Loi sur l'énergie atomique, anciennement RS 732.0.

²LRCN, RS 732.44.

³ORCN, RS 732.441.

⁴LRaP, RS 814.50.

⁵LENu, RS 732.1.

⁶OENu, RS 732.441.

⁷LIFSN, RS 732.2.

Le plafond de responsabilité fut levé en 1983 avec l'adoption de la loi fédérale sur la responsabilité civile en matière nucléaire, qui remplaçait les dispositions portant sur la responsabilité présente dans la loi sur l'énergie atomique et introduisait la responsabilité illimitée de l'exploitant. C'est cette loi et son ordonnance d'application qui constituent aujourd'hui l'essentiel de la législation suisse en la matière.

La loi sur l'énergie atomique fut quant à elle remplacée par la loi sur l'énergie nucléaire du 21 mars 2003.

Les évolutions concernant le droit international ainsi que l'adaptation du droit suisse proposée en lien avec celles-ci seront traitées dans le chapitre y afférent.

3 Analyse : le régime de l'autorisation

En raison de l'importance stratégique des centrales et installations nucléaires pour l'approvisionnement énergétique du pays, la Constitution fédérale donne à la Confédération la compétence en matière de législation sur l'énergie nucléaire :

Art. 90 Energie nucléaire

La législation sur l'énergie nucléaire relève de la compétence de la Confédération.

Parmi les diverses options concernant la mise en place et l'exploitation des centrales, le législateur a choisi la solution du régime de l'autorisation, au détriment d'autres systèmes tels le monopole d'État ou un régime de concessions ; il s'agit donc d'une solution relativement libérale dans le sens où elle limite l'implication de l'État, sans toutefois laisser les sociétés privées totalement libres de contraintes. On détaillera donc dans un premier temps les diverses autorisations, puis on étudiera la mesure dans laquelle les cantons sont impliqués dans les décisions, et finalement on se penchera sur les possibilités d'opposition de particuliers.

3.1 Les diverses autorisations nécessaires à la construction et l'exploitation d'une centrale

Les autorisations nécessaires à l'exploitation d'une installation nucléaire sont au nombre de trois principales, qui concentrent en fait un grand nombre d'aspects : l'autorisation générale⁸, l'autorisation de construire⁹ et l'autorisation d'exploitation¹⁰. A celles-ci s'ajoutent d'une part des permis d'exécution pour certaines interventions (notamment au cours de la vie d'une centrale), qui sont régis par la loi sur les procédures administratives¹¹, et d'autre part l'autorisation de procéder à des

⁸LENu art. 12 ss.

⁹LENu art. 15 ss.

¹⁰LENu art. 19 ss.

¹¹RS 172.021.

études géologiques dans le cas particulier des dépôts de déchets en profondeur¹². On verra que ces autorisations ont certains caractères tout à fait particuliers du fait des spécificités du sujet. On se penchera ensuite sur le cas du prolongement de la vie d'une centrale.

3.1.1 L'autorisation générale

L'autorisation générale concerne le principe même de l'implantation d'une installation nucléaire. Elle fixe notamment le lieu, le type d'installation et le but de celle-ci, le détenteur de l'autorisation ainsi que les limites d'exposition aux radiations aux alentours du site. Dans le cas des dépôts de déchets en profondeur s'ajoutent une estimation de la zone de protection entourant le futur dépôt (à savoir la zone où toute intervention dans le sous-sol est soumise à autorisation afin d'assurer la sécurité dudit dépôt) ainsi que les critères devant conduire à l'abandon du site s'il se révélait inapproprié.

Les installations présentant un faible risque peuvent être exemptées de la nécessité d'obtenir cette autorisation. C'est l'OENu qui fixe les critères de cette exemption¹³. Pour les installations nucléaires, le critère est la probabilité (estimée) d'exposer une personne externe à une dose radiologique excessive. Pour les dépôts en profondeur, le critère est l'activité¹⁴ totale des nucléides¹⁵ déposés, exprimée dans une unité *ad hoc* définie spécifiquement pour chaque nucléide dans l'annexe 4 à l'ordonnance sur la radioprotection¹⁶, en fonction de la nocivité des radiations produites.

Les critères pour accorder cette autorisation sont de deux types principaux : d'une part, il s'agit d'assurer la sécurité de l'environnement et de la population. En particulier, la désaffectation de l'installation et l'évacuation des déchets produits doivent déjà être prévus à ce stade ; de même, la sécurité internationale de la Suisse ne doit pas être compromise. La protection de l'environnement est spécifiée sous l'angle de sa sécurité vis à vis de rejets réguliers ou accidentels de matières radioactives. Pour le reste, ce sont simplement les critères des lois fédérales en matière de protection de l'environnement, de protection de la nature et du paysage et d'aménagement du territoire qui s'appliquent.¹⁷

D'autre part, il s'agit également d'une décision politique sur la question de l'opportunité de telle installation ; il n'existe en effet pas de droit subjectif à l'obtention

¹²LENu, art. 35-36. Les principes concernant cette autorisation sont essentiellement similaires à ceux qui concernent l'autorisation de construire, elle ne fera donc pas l'objet d'une discussion spécifique.

¹³OENu, art. 22.

¹⁴L'activité d'une substance radioactive est définie comme le nombre de désintégrations nucléaires se produisant en son sein en une seconde.

¹⁵Autrement dit, des isotopes radioactifs.

¹⁶RS 814.501.

¹⁷LENu, art. 16 *al. 1 c.*

de l'autorisation générale¹⁸, ce qui signifie entre autres qu'elle peut être refusée sans aucun manquement aux exigences de la loi mais simplement parce que les autorités politiques en décident autrement. Accorder une autorisation générale (et répondre aux objections et oppositions) est une décision du Conseil fédéral, mais qui est soumise à l'approbation de l'Assemblée fédérale¹⁹, celle-ci pouvant même le cas échéant forcer le Conseil fédéral à accorder l'autorisation contre son opinion initiale. La décision de l'Assemblée fédérale est soumise au référendum facultatif, ce qui signifie qu'en dernier lieu le peuple peut être appelé à se prononcer, ce qui est plutôt particulier dans le cas d'une autorisation à accorder par l'État à un privé. De fait, si c'est bien le Conseil fédéral qui rend la décision, le législatif et le peuple ont pratiquement autant de possibilités d'action que dans le cas d'une modification législative. L'autorisation générale est le seul stade de la procédure qui soit soumis à une telle approbation.

Il est à noter que cette procédure a été introduite avec la loi sur l'énergie nucléaire de 2003, l'ancienne loi sur l'énergie atomique ne prévoyant qu'une approbation par le Conseil fédéral. Ce changement de procédure traduit un changement de mentalité : on est passé d'une simple autorisation de police destinée à assurer la sécurité de la population (laissant "le marché" décider de l'opportunité), à une autorisation de caractère plus politique, prenant en compte l'opportunité d'une installation, voire sa popularité.

3.1.2 L'autorisation de construire

L'autorisation de construire doit être demandée dans un certain délai, fixé par le Conseil fédéral, après l'obtention de l'autorisation générale, et obtenue avant le début des travaux de construction. Comme l'autorisation générale, elle comporte l'indication du détenteur de l'autorisation ainsi que le site de l'implantation. En outre, elle précise la puissance exacte du réacteur ou la capacité de l'installation de déchets, ces données n'étant précisées que grossièrement dans l'autorisation générale. Au niveau des critères d'attribution, on soulignera la nécessité d'assurer la réalisation techniquement correcte du projet ; de plus un programme d'assurance qualité²⁰ doit être mis en place. Il ne s'agit donc plus d'une simple décision de principe, mais de s'assurer que la mise en oeuvre pourra se faire dans les meilleures conditions, avec toujours en vue la sécurité de l'environnement et la population. Bien entendu, pour les installations soumises à l'autorisation générale, la conformité aux dispositions de celle-ci est requise et vérifiée²¹. Concernant la protection de l'environnement, les mêmes remarques que pour l'autorisation générale s'appliquent.

Au niveau des droits conférés par l'autorisation de construire, il en est un qui mérite d'être souligné : celui qui obtient l'autorisation de construire a un droit d'ex-

¹⁸LENu, art. 12 al. 2.

¹⁹LENu, art. 48.

²⁰Dont les détails sont spécifiés dans l'OENu à l'article 25.

²¹LENu, art. 16 al. 2 b.

propriation pour mettre en oeuvre cette construction²². Il s'agit ici d'une disposition visant à ce que cette construction ne puisse pas être bloquée ou retardée par l'impossibilité d'acheter les terrains nécessaires, lorsque la décision de construire une installation nucléaire est prise au niveau politique puis validée techniquement. A noter que la loi sur l'expropriation ²³ est également invoquée pour régler les atteintes à la propriété liées à l'établissement d'une zone de protection dans le sous-sol entourant un dépôt souterrain.

Tant l'autorisation de construire que les expropriations qui lui sont liées font l'objet d'une mise à l'enquête, avec la possibilité de faire opposition pour les personnes concernées, ainsi que pour les communes. Les cantons sont consultés. Les critères à évaluer étant pour une large part d'ordre technique, c'est le département ²⁴ qui rend la décision concernant l'autorisation de construire²⁵.

3.1.3 L'autorisation d'exploitation

L'autorisation d'exploitation est, comme son nom l'indique, nécessaire pour exploiter une centrale, autrement dit doit être obtenue avant de mettre l'installation en fonction. Ses conditions d'obtention²⁶ sont essentiellement liées, plus ou moins directement, à la sécurité : mesures de protection, assurance de la qualité, mesures d'urgence, dotation en personnel, etc. Avec bien sûr le respect des conditions posées dans les autorisations précédentes, et de surcroît l'existence de la couverture d'assurance telle qu'elle sera largement discutée dans la seconde partie de ce travail. De fait, le recouvrement de cette autorisation avec l'autorisation de construire est tel qu'elle peut être délivrée simultanément "s'il est possible de juger, à ce stade, que les conditions assurant une exploitation sûre seront remplies"²⁷, et que sa procédure d'octroi est reprise de celle de l'autorisation de construire.

Outre le droit d'exploiter une centrale, cette autorisation donne en fait beaucoup d'obligations, toujours dans le domaine de la sécurité : maintenir les diverses conditions requises lors de la délivrance de l'autorisation, suivre les évolutions de la technique et éventuellement mettre à jour les installations, informer les autorités de surveillance, tenir à jour le dossier de désaffectation.²⁸ En ce sens, elle est en partie délivrée afin que l'on sache quelle est la personne responsable de l'installation.

²²LENu, art. 51.

²³RS 711.

²⁴A savoir le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication.

²⁵LENu, art. 15.

²⁶LENu, art. 20 *al. 1.*

²⁷LENu, art. 20 *al. 2.*

²⁸LENu, art. 22.

3.1.4 Prolongation de vie d'une centrale

Au vu de l'âge actuel des centrales nucléaires en Suisse, il paraît intéressant de préciser quelque peu les tenants et aboutissants du prolongement de leur vie ou de leur durée d'exploitation. Il est tout d'abord à noter que l'autorisation d'exploitation peut être limitée dans le temps, mais pas obligatoirement²⁹. La prolongation de cette autorisation ne fait pas l'objet de dispositions particulières, en ce sens que ce sont les dispositions concernant les modifications importantes à une autorisation qui s'appliquent³⁰. La modification se fait selon la procédure d'attribution de l'autorisation ; en l'occurrence, s'agissant de l'autorisation d'exploiter, c'est le Département qui est compétent. Tel est le cas lorsqu'il s'agit de prolonger administrativement la durée de l'autorisation d'exploiter ; tout autre est le cas où des travaux sont entrepris afin de prolonger la vie de la centrale.

Lorsqu'il s'agit de rénovation intégrale visant à prolonger notablement la vie d'une centrale, c'est la procédure d'octroi de l'autorisation générale qui s'applique³¹ ; le législateur mentionne en particulier le remplacement de la cuve de pression, qui est actuellement l'un des éléments dont le vieillissement conditionne la durée de vie d'une centrale. En ce sens, son remplacement équivaut presque à redonner à une centrale sa durée de vie originelle ; l'autoriser a donc pratiquement la même portée qu'autoriser l'implantation d'une nouvelle centrale. Il en résulte que le même contrôle politique est garanti.

3.2 Intervention des cantons dans la procédure

La législation en matière nucléaire fournit un exemple intéressant de répartition des compétences entre cantons et Confédération. En effet, la Constitution fédérale donne, on l'a vu, la compétence en matière nucléaire à la Confédération, mais stipule à son article troisième que :

Les cantons sont souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale et exercent tous les droits qui ne sont pas délégués à la Confédération.

Il peut arriver que ces deux principes entrent en collision, cas qui s'est présenté au début des années 70 dans le cadre d'un projet de construction à Verbois (GE) et qui fut tranché par le Tribunal fédéral³². On commencera par résumer et analyser quelque peu la teneur de cet arrêt, car nombre de ses considérants ont trait à la situation juridique présente sous l'ancienne loi sur l'énergie atomique, remplacée désormais par l'actuelle loi sur l'énergie nucléaire du 21 mars 2003 ; il illustre donc des difficultés que le législateur a voulu éviter lors de la rédaction de la loi actuelle.

²⁹LENu, art. 21 al. 2.

³⁰LENu, art. 65 al. 2.

³¹LENu, art. 65 al. 1 b.

³²ATF 103 Ia 329.

Le conflit de compétences en cause se résume ainsi : le Département estimait que la délivrance d'une autorisation de site ³³ rendait superflu le déclassement des terrains concernés par la construction, tandis que le Canton de Genève estimait que sa compétence de déclasser ou non lesdits terrains, initialement en zone agricole, en zone industrielle demeurait réservée. De même en ce qui concernait l'octroi d'une concession pour l'utilisation des eaux du Rhône. Le Département estimait que, le droit fédéral primant le droit cantonal, l'exécution d'une autorisation délivrée au niveau fédéral ne pouvait être remise en cause par le refus des autorisations de droit cantonal.

Le Tribunal fédéral donna raison à l'Etat de Genève sur la base entre autre des considérations suivantes (qui s'appliquent donc à la législation de l'époque, quoique le temps présent soit utilisé par souci de simplicité et de clarté) :

1. La construction de centrales nucléaires ne constitue pas en soi une tâche de la Confédération. Le législateur n'en a d'ailleurs pas fait un intérêt public tel qu'il donne un droit d'expropriation. L'autorisation délivrée n'est qu'une autorisation de police, qui laisse à l'entreprise le soin d'obtenir les terrains par une procédure privée. *A fortiori*, le choix de ceux-ci doit donc tenir compte du droit cantonal
2. Les questions tranchées dans le cadre de la procédure fédérale ne peuvent pas faire l'objet d'un nouvel examen par les autorités cantonales. Toutefois, la procédure d'autorisation fédérale ne prévoit pas l'examen des impacts en terme d'aménagement du territoire et le droit fédéral laisse la compétence en la matière aux cantons, il est donc légitime que ceux-ci aient à se prononcer.
3. La loi ne contient aucune disposition explicite permettant à l'autorité fédérale d'attribuer l'usage d'eaux cantonales.

A noter encore que l'arrêt ne tranche pas la question de savoir si les prérogatives cantonales sont valables sans limites, ou seulement dans la limite où un refus se base sur des impératifs en la matière considérée, et non sur un refus arbitraire visant purement et simplement à empêcher la réalisation du projet.

Comme on peut le constater, l'ensemble de ces considérants porte sur des points qui ont été modifiés dans la LENu : on l'a déjà mentionné, les autorisations ne sont plus de simples autorisations de police ; elles confèrent maintenant un droit d'expropriation ; les questions d'aménagement du territoire sont expressément mentionnées dans les critères d'attribution. De plus, au chapitre de la procédure concernant l'autorisation de construction, on trouve l'alinéa suivant :

Aucune autorisation ni aucun plan relevant du droit cantonal n'est requis. Le droit cantonal est pris en compte dans la mesure où il n'entrave pas le projet de manière disproportionnée.³⁴

Ainsi, les "manques" qui ont conduit à ce que le Département soit débouté dans l'affaire de Verbois ont tous été "comblés" ; il paraît raisonnable de penser

³³Correspondant *grosso-modo* à l'actuelle autorisation générale.

³⁴LENu, art. 49 al. 3.

que certaines de ces précisions étaient destinées à éviter qu'une telle situation ne se reproduise, bien qu'elles s'inscrivent dans le cadre d'une refonte de toute la loi et d'un changement de vue en faveur d'un caractère plus "politique" des décisions en matière de centrales nucléaires.

Dans la situation actuelle, les cantons sont consultés à divers niveaux, mais n'ont pas l'occasion de décider de la réalisation ou non d'un projet. Il sont "invités à se prononcer" à divers stades du projet, de même que les services de la Confédération, mais leur rôle est là consultatif. Dans le cadre de l'autorisation générale, le canton d'implantation, ainsi que les cantons et Etats voisins, sont associés au projet de décision, mais leur préoccupations "sont prises en compte dans la mesure où elles n'entravent pas le projet de manière disproportionnée."³⁵ On retrouve donc cette formulation permettant certaines adaptations, mais indiquant clairement qu'il n'y a pas de blocage possible.

Dans le cadre de l'autorisation de construire, le canton d'implantation est consulté, et la loi lui donne un droit de recours si l'autorisation est accordée contre son avis.³⁶

3.3 Etude des possibilités pour des particuliers de faire opposition

L'intervention des particuliers dans la procédure d'autorisation ne présente pas de particularité flagrante. Les grandes phases d'autorisation détaillées plus haut font chacune l'objet d'une mise à l'enquête, au cours de laquelle les particuliers ayant qualité pour agir peuvent faire opposition. De fait, les règles de la procédure administrative (PA)³⁷ sont applicables³⁸. A noter que "les communes font valoir leurs intérêts par voie d'opposition"³⁹. Concernant la qualité pour agir, la jurisprudence⁴⁰ reconnaît d'office cette qualité aux personnes habitant dans la zone de protection I, soit un cercle de 20 km de rayon autour de la centrale, du fait que leur vie est directement exposée en cas d'incident. Les autres particuliers doivent démontrer qu'ils sont plus touchés que quiconque pour avoir qualité pour agir, comme pour toute opposition en droit administratif. En plus des oppositions à la construction, les particuliers peuvent aussi faire valoir leur opposition en matière d'expropriation, de même que leurs prétentions en matière de compensations.

En outre, lors de la procédure d'autorisation générale, n'importe quel particulier peut déposer une objection dûment motivée, à laquelle le Conseil fédéral devra répondre lors de la décision d'accorder ou non l'autorisation. Enfin, comme on l'a déjà mentionné, en dernier recours, les citoyens qui estimerait devoir s'opposer à une décision d'autorisation générale peuvent le faire par voie de référendum, une

³⁵ LENu, art. 44.

³⁶ LENu, art. 49 al. 4.

³⁷ RS 172.021.

³⁸ LENu, art. 46., al. 2.

³⁹ LENu, art. 46., al. 2.

⁴⁰ JAAC 69.111.

fois la décision votée par l'Assemblée fédérale ⁴¹.

4 Analyse : la responsabilité dans le domaine nucléaire

4.1 Principes prévalant dans le domaine nucléaire

4.1.1 Concentration de la responsabilité

Un premier principe de la responsabilité en matière nucléaire est la concentration de la responsabilité sur une seule personne.⁴²

En ce qui concerne les installations nucléaires, il s'agit de l'exploitant. Celui-ci est aussi responsable en ce qui concerne les matières nucléaires ayant quitté son installation et n'ayant pas encore été reprises par une autre installation (ou quitté le pays) et en ce qui concerne les matières importées à destination de son installation. Pour les matières en transit, c'est le titulaire de l'autorisation de transport qui porte cette responsabilité. La loi prévoit encore que si l'exploitant n'est pas le propriétaire de l'installation, ces deux personnes répondent solidairement des dommages. Cependant, la LENu stipule que l'autorisation d'exploitation n'est accordée que si la personne requérante est propriétaire de l'exploitation⁴³. Cette autorisation n'étant transmissible que par l'autorité qui la délivre et si les conditions d'octroi sont remplies par le nouvel exploitant ⁴⁴, cette situation n'est plus possible sous le régime de la LENu, ce qui renforce encore le principe de concentration. Toutefois, la situation pourrait se présenter dans le cas d'autorisations accordées sous le régime de l'ancienne loi sur l'énergie atomique. A noter que c'est actuellement le cas en ce qui concerne les installations nucléaires de recherche ressortant du domaine des EPF (réacteur Crocus de l'EPFL et installations du Paul Scherrer Institut) : la Confédération en est propriétaire et les établissements les exploitent.

La concentration de responsabilité est un principe fort, dans le sens où aucune autre personne que celle que la loi désigne comme responsable ne peut répondre du dommage⁴⁵ ; même, celui qui aurait à en répondre en vertu d'une convention internationale pourrait se retourner contre la personne responsable au sens de la LRCN. De plus, il n'est pas licite de renoncer à la détention d'une exploitation sans l'autorisation de la Confédération, en conséquence la responsabilité de celui qui le ferait continue à s'appliquer. Ce principe de concentration et les dispositions s'y appliquant visent à s'assurer que la personne responsable soit toujours bien déterminée et qu'il n'y ait pas lieu de se livrer à des arguties juridiques pour déterminer qui répond du dommage.

⁴¹ LENu, art. 48, al. 4.

⁴² LRCN art. 3.

⁴³ LENu art. 20 al. 1 a.

⁴⁴ LENu art. 66 al. 1.

⁴⁵ LRCN art. 3 al. 6.

La loi prévoit tout de même quelques possibilités pour la personne responsable de recourir contre d'autres personnes. D'une part, dans le cas de l'importation de matières nucléaires de l'étranger, un recours est possible contre l'expéditeur étranger⁴⁶. D'autre part un recours est prévu pour les cas où le dommage a été provoqué intentionnellement ou si les substances qui l'ont causé ont été soustraites à la personne responsable⁴⁷. Troisièmement, un recours est encore possible lorsqu'un droit de recours a été accordé par contrat.⁴⁸ La loi limite cependant cette possibilité en ce qui concerne les employés de l'exploitant : ce recours n'est possible que si l'employé a agi de manière intentionnelle ; le législateur empêche ainsi que l'exploitant ne se décharge sur ses employés des risques provenant de défaillance humaine.

4.1.2 Responsabilité objective

La responsabilité objective aggravée, ou responsabilité pour risque, est un principe reconnu du droit de la responsabilité en matière nucléaire. Curieusement, elle n'est pas nommée dans la loi, mais elle ressort pratiquement des mêmes dispositions⁴⁹ que la concentration de responsabilité : à savoir, la personne est responsable du fait qu'elle est l'exploitant d'une centrale, sans que soit mentionné aucun autre critère de responsabilité (acte illicite, négligence ou causalité par exemple). On considère par là que toute personne exploitant une centrale expose de ce fait même la population ainsi que ses employés à un risque, qu'elle doit assumer même en l'absence de tout manquement de sa part.

4.1.3 Responsabilité illimitée de l'exploitant

Un principe important introduit par la LRCN est celui de la responsabilité illimitée de l'exploitant⁵⁰, qui signifie qu'il n'y a aucun plafond aux dommages que l'exploitant peut être amené à verser pour des dommages dont il est responsable. Ceci par opposition aux dispositions de l'ancienne loi sur l'énergie atomique et aux dispositions de divers droits étrangers, fixant divers plafonds à cette responsabilité.

L'idée d'une responsabilité plafonnée est liée à la crainte qu'aucun exploitant ne soit prêt à assumer la responsabilité de l'entier des dommages survenant en cas d'accident majeur, rendant impossible l'exploitation pratique de l'énergie nucléaire. Plafonner la responsabilité peut donc être vu comme une mesure politique d'incitation, en vue de permettre l'approvisionnement d'un pays en électricité. Cette considération a toutefois été renversée par l'iniquité qu'il y aurait à ce que l'exploitant privé réalise un bénéfice en exposant la population à un risque qu'il n'assume pas entièrement, avec peut-être également le recul dû au fonctionnement

⁴⁶LRCN art. 3 al. 3.

⁴⁷LRCN art. 6 al. a et b.

⁴⁸LRCN art. 6 al. c.

⁴⁹LRCN art. 3.

⁵⁰LRCN, art. 3 al. 1.

des centrales pendant un nombre suffisant d'années pour que l'intensité du risque nucléaire et les moyens de s'en prémunir soit mieux connus, donc plus facile à assumer pleinement par un acteur privé. Ainsi, la LRCN saute le pas de ne plus limiter la responsabilité de l'exploitant, autrement dit si nécessaire de puiser dans toutes ses ressources et tous ses actifs pour indemniser les dommages.

Il faut noter que ce principe allié aux deux précédents fait qu'un exploitant dont la centrale connaîtrait un accident majeur se trouverait presque immanquablement en faillite. A noter à ce sujet que la LRCN⁵¹ spécifie que lors de la détermination du dommage, l'art 44 al 2. CO n'est pas applicable, autrement dit que les dommages et intérêts ne peuvent pas être réduits en raison de la gêne du débiteur, même si le dommage n'est ni intentionnel, ni causé par négligence.

4.1.4 Obligation de couverture et rôle de la Confédération

Pour assurer que les personnes lésées puissent être dédommagées, chaque exploitant de centrale a l'obligation de contracter une assurance⁵². De plus, la Confédération agit également comme assureur⁵³. L'interaction entre ces deux couvertures est relativement complexe : la loi fixe le montant minimal de l'assurance privée à 300 millions de francs, plus 10 % pour les frais de procédures, intérêts, etc. Les dommages doivent être couverts au total à hauteur d'un milliard de francs, plus 10 % (dans le cas des marchandises en transit, le montant couvert doit être de 50 millions). La Confédération est tenue de servir d'assurance pour la part qui n'est pas couverte par l'assurance privée. A ce titre, elle perçoit des contributions des exploitants.

Cependant, la loi impose au Conseil fédéral d'augmenter le montant minimal de l'assurance privée lorsque le marché des assurances le permet, ce qui est apparemment le cas puisque l'ORCN fixe actuellement le montant minimal de l'assurance privée à 1 milliard, plus 10 %⁵⁴.

Toutefois, la Confédération n'est pas dépourvue du rôle d'assureur même lorsque l'assureur privé couvre l'entier du montant imposé ; en effet la loi donne compétence au Conseil fédéral de définir certains risques que l'assureur peut ne pas couvrir, auxquels cas c'est à nouveau la Confédération qui couvre les risques. A l'heure actuelle, l'ORCN⁵⁵ définit les cas suivants :

- Les dommages résultant de guerre ou de phénomènes naturels extraordinaires.
- Les dommages résultant d'actes de terrorisme, dont le montant s'élève entre 500 et 1000 millions de francs, et dont il n'est pas possible de se prémunir à des frais supportables.

⁵¹ Art. 7 al. 1.

⁵² LRCN art. 11.

⁵³ LRCN art. 14.

⁵⁴ ORCN art. 3 al. 1.

⁵⁵ Art. 4.

- Les prétentions qui se manifestent plus de 10 ans après l'événement dommageable ou la fin d'une exposition sur une durée.
- Les prétentions se manifestant plus de 20 ans après que l'exploitant ait cessé de détenir les substances, par perte, vol, largage ou fin de la possession.

Les deux premiers cas s'apparentent à des cas de force majeure, il faut toutefois souligner que même dans ces cas, n'est levée que l'obligation d'être couvert par une assurance privée, et non pas la responsabilité de l'exploitant. Dans ces cas, la Confédération agit comme assureur, situation qui intervient aussi dans la définition des contributions que les exploitants lui versent, mais si le dommage excède la couverture accordée par la Confédération, rien n'exclut que l'exploitant ne doive indemniser sur ses propres ressources. A noter le compromis concernant les actes de terrorisme, le risque pouvant être partiellement mais pas totalement exclu de la couverture privée.

La possibilité d'exclure ces divers risques de l'assurance privée découle de la nécessité pour l'assureur de connaître une estimation du risque pour fixer des primes ; les cas par définition imprévisibles sont donc exclus de la couverture.

Il existe encore un autre cas de figure, celui où la Confédération doit indemniser, mais sur ses ressources propres, donc sans utiliser le fond constitué à l'aide des contributions des exploitants⁵⁶. Cela se produit lorsqu'on ne peut déterminer la personne responsable, lorsqu'aucune assurance n'a été contractée -ce qui, en soit, ne devrait jamais être le cas-, lorsque tant l'assureur que la personne responsable sont insolvables, lorsqu'une personne subit en Suisse des dommages nucléaires liés à un événement survenu à l'étranger, ou encore lorsque les dommages proviennent d'un dépôt en profondeur ne ressortant plus de la législation sur l'énergie nucléaire.

Dans tous ces cas, le montant est également plafonné à 1 milliard de francs. La Confédération a un recours contre la personne responsable.

Le dernier cas mérite quelques précisions ; lors de l'établissement d'un dépôt en profondeur, une fois que le dépôt des déchets est terminé, après une phase d'observation, le Conseil fédéral peut ordonner les travaux de fermeture, si la sécurité de l'homme et de l'environnement le permet ; après la fermeture, il peut ordonner une phase de surveillance supplémentaire, après laquelle il constate que le dépôt n'est plus régi par la législation sur l'énergie nucléaire.⁵⁷ En effet, dans le principe du dépôt en profondeur, une fois fermé il ne doit plus faire l'objet de manipulation ni de manutention, il peut donc par exemple se passer d'exploitant.

Si un tel dépôt remplit son office, il ne devrait pas occasionner de dommage, mais si le cas se présente, la Confédération en assume la responsabilité. Ceci a deux sens, d'une part celui d'éviter qu'un dommage se produise que personne ne couvre, d'autre part, la Confédération ayant la charge d'autoriser l'établissement de tels dépôts, leur fermeture et l'arrêt des obligations de la société exploitante, un dommage survenant par après signifierait un contrôle insuffisant, conduisant la

⁵⁶LRCN art. 16.

⁵⁷LENu, art. 39.

Confédération à assumer le risque .

En revenant à la couverture d'assurance privée, une chose est encore à noter ; si le 10 % ou plus de cette couverture est utilisé suite à un dommage, l'exploitant est tenu de conclure une assurance supplémentaire rétablissant la couverture initiale⁵⁸, ce principe indiquant que le montant devant être couvert est un montant par accident et non par période (année ou autre), et plus encore que la couverture doit être effective en tout temps, indépendamment d'autres accidents survenus.

4.2 Dispositions spéciales

4.2.1 Grand sinistre

Si un sinistre excède ou risque d'excéder les ressources de l'assureur et de l'exploitant ainsi que la couverture par la Confédération, un régime spécial peut-être mis en oeuvre par arrêté par l'Assemblée fédérale. Parmi les dispositions pouvant figurer dans cette arrêté, se trouvent la suspension du recours de toutes les assurances publiques et privées contre la personne responsable ainsi que le versement de contributions supplémentaires par la Confédération pour les dommages non-assurés. Ces dispositions visent une situation d'ampleur nationale et exceptionnelle, il s'agit en premier lieu d'indemniser rapidement et au mieux les lésés, sans se préoccuper des responsabilités. Dans un certain sens, on pourrait dire que les ressources des assureurs privés sont "réquisitionnées" pour éviter que les victimes ne soient mises dans la gêne.

4.2.2 Cas de force majeure

Comme on l'a vu, le cas de force majeure est explicitement mentionné comme risque pouvant être exclu de la couverture d'assurance privée, donc couvert par la Confédération à concurrence d'un milliard. Cela n'exonère pas l'exploitant de sa responsabilité, et la LRCN ne contient pas de dispositions allant dans ce sens. Préciser cet aspect nécessiterait une étude approfondie du cas de force majeure dans le cas général, ce qui sortirait du cadre de ce travail.

4.2.3 Exceptions

La personne responsable peut être libérée totalement ou partiellement de sa responsabilité lorsque la personne lésée est elle même responsable du dommage, par intention ou respectivement par négligence grave.⁵⁹ Ceci procède d'une certaine logique, même dans le cadre de la responsabilité objective aggravée, on peut difficilement exiger qu'une personne en indemnise une autre qui est responsable de son propre malheur. Ces cas pourraient se présenter par exemple dans le scénario

⁵⁸LRCN art. 18.

⁵⁹LRCN art. 5.

d'un groupe de militants arrêtant un convoi de substances nucléaires et subissant un dommage dans ce cadre, ou dans le cas d'un employé manquant aux règles de sécurité d'une centrale et subissant un dommage de ce fait. A noter que le cas de négligence grave d'un employé libère partiellement l'exploitant de sa responsabilité envers l'employé, mais ne lui donne pas de droit de recours à son encontre en ce qui concerne les dégâts à indemniser envers les personnes externes, comme mentionné précédemment.

Une autre disposition, intervenant cette fois dans le cadre de la fixation de l'indemnité, est celle qui permet au juge de réduire — équitablement — son montant si la personne lésée jouit d'un revenu exceptionnellement élevé.⁶⁰ Cette disposition peut sembler curieuse, dans le sens où, dans un pays libéral, l'aisance matérielle ne devrait pas être un critère empêchant de toucher un dédommagement correspondant au dommage subi. Il est vraisemblable qu'une telle disposition vise avant tout le cas où la totalité des dommages excède ou avoisine les ressources disponibles, afin d'éviter que trop de ressources soient affectées à l'indemnisation d'une personne qui peut s'en passer, aux dépens des plus nécessiteux.

4.2.4 Possibilité d'une responsabilité de la Confédération pour manquement à une obligation de contrôle

La question de savoir si la Confédération peut être tenue pour responsable lorsque la loi lui attribue une obligation de contrôle et qu'elle y manque est discutée dans de nombreux cas, c'est pourquoi il semble opportun de se pencher ici sur cette question dans le cas nucléaire. La loi sur l'inspection fédérale de la sécurité nucléaire, entrée en vigueur le 1er janvier 2008, modifie la LENu⁶¹ en précisant qu'en ce qui concerne la sécurité et la sûreté nucléaire, l'autorité de surveillance est l'inspection fédérale de la sécurité nucléaire (IFSN), qui a une personnalité juridique propre. La LIFSN précise la responsabilité⁶² : d'une part la loi sur la responsabilité⁶³ s'applique, d'autre part, la responsabilité de l'IFSN et des personnes y liées n'est engagée qu'en cas de violation des devoirs essentiels de fonction, si les dommages ont été causés sans que l'assujetti (à savoir par exemple l'exploitant de centrale ou le transporteur) aie violé ses obligations. Autrement dit, il faut que les consignes de l'IFSN aient été pleinement respectées, mais qu'elles aient été incorrectes ou insuffisantes. Il faudrait de plus que ces failles résultent d'un manquement de l'IFSN à une obligation que la loi lui impose pour que la responsabilité de cet organe de contrôle soit engagée. Dans ce cas de figure, d'après la loi sur la responsabilité⁶⁴, l'IFSN répondrait en premier lieu du dommage, puis la Confédération si l'IFSN n'est pas en mesure de réparer le dommage. L'IFSN ne disposant

⁶⁰LRCN art. 5.

⁶¹LENu art. 70 ; LIFSN art. 25 ch. 2.

⁶²LIFSN art. 16.

⁶³RS 170.32.

⁶⁴Art. 19.

certainement pas de ressources propres suffisantes en cas d'accident majeur, la responsabilité de la Confédération peut être engagée par ce biais. La Confédération a un recours contre l'employé responsable.

A noter que cette analyse entre en contradiction avec le principe de concentration de responsabilité sur l'exploitant, la LRCN excluant, on l'a vu, qu'une autre personne que l'exploitant réponde du dommage envers le lésé, et ne donnant pas à l'exploitant un recours dans les cas de négligence, ni expressément envers l'IFSN. Éventuellement un recours par l'exploitant serait possible s'il est permis par contrat, mais l'existence d'un contrat entre exploitant et IFSN ressortirait de circonstances assez particulière, l'IFSN accomplissant ses tâches en fonction de ce que la loi lui impose et des demandes de la Confédération, et *a priori* sans contrat avec les exploitants. La mise en cause de l'IFSN par les lésés ne prendrait sens que dans le cas où l'exploitant n'est pas en mesure d'indemniser l'ensemble des dommages ; dans le cas contraire c'est clairement celui-ci qui en répond avant tout.

La mise en cause directe de la Confédération du fait de ses autres obligations, i.e. du fait d'une autorisation accordée sans que les critères légaux soient respectés, doit aussi être étudiée. Il est clair qu'aucune autorisation ne décharge l'exploitant de sa responsabilité ni de son obligation de limiter les risques, et donc que sa responsabilité objective et illimitée prime. A nouveau, une action contre la Confédération par les lésés ne pourrait être envisagée qu'après épuisement de tous les moyens d'indemnisation de l'exploitant responsable ⁶⁵. Il faudrait alors montrer que la Confédération a accordé, sciemment ou par négligence grave, une autorisation dans une circonstance où la loi lui imposait de la refuser, et que le dommage — ou éventuellement l'absence des moyens de réparation prévus par la loi — en a résulté. De plus, il faudrait établir que la Confédération joue un rôle du fait de ses obligations de contrôle et des autorisations qu'elle accorde, ce qui ne ressort pas explicitement de la loi.

Comme on le voit, la mise en cause de la Confédération nécessiterait des circonstances extrêmement particulières, à savoir des dommages très importants causés par une incurie grave des pouvoirs publics. Même dans ce cas, la question se pose de savoir à quel point le principe de concentration de responsabilité sur l'exploitant est absolu, ou s'il s'éteint lorsque l'exploitant n'a plus aucun moyen d'assumer cette responsabilité.

4.3 Conventions internationales et incidence possible sur le droit Suisse

Du fait que les dégâts nucléaires peuvent toucher des zones étendues et en particulier dépasser les frontières nationales, divers efforts ont été faits en vue de l'établissement de conventions internationales permettant de garantir une indemnisation équitable des victimes et de définir certains principes applicables généralement. Les travaux effectués sous l'égide de l'agence internationale de l'éner-

⁶⁵Ce qui nous place de fait dans le cas d'un "grand sinistre".

gie atomique (AIEA) ont donné naissance à la convention de Vienne, tandis que ceux conduits par l'organisation de coopération et de développement économique (OCDE) ont conduit à la convention de Paris et sa convention complémentaire dite de Bruxelles. On s'intéressera ici essentiellement au système Paris-Bruxelles, qui concerne l'essentiel des voisins proches, et auquel la Suisse envisage d'adhérer.

4.3.1 Conventions de Paris et Bruxelles

La Convention de Paris fixe plusieurs grands principes en cas de dommages nucléaires. Parmi ceux-ci, l'égalité de traitement entre toutes les victimes ressortissant d'un État partie, et la détermination pour chaque accident d'un tribunal unique ayant la compétence de statuer sur les demandes de réparation. En outre, les principes de responsabilité objective et de concentration de responsabilité sur l'exploitant sont compris dans la convention de Paris.

La convention de Bruxelles fixe quant à elle les ressources mises en oeuvre au delà des ressources de l'exploitant : une seconde tranche est constituée de fonds publics de l'État sur le territoire duquel est sise l'installation nucléaire de l'exploitant responsable, et une troisième tranche est constituée de fonds publics de l'ensemble des parties contractantes selon une clé de répartition tenant compte, pour chaque État, du produit national brut et de la puissance thermique⁶⁶ totale des réacteurs nucléaires sis sur son territoire.

A noter que, la Convention n'excluant pas la perception de contributions auprès des exploitants, la Suisse considère la couverture par la Confédération comme pouvant constituer la deuxième tranche. Il y a là une certaine ambiguïté, cette couverture étant parfois considérée comme une assurance auprès de la Confédération, ou ici comme des fonds publics. Toutefois cela pose peu de problème, la Convention permettant de fixer une responsabilité plus haute de l'exploitant et de réduire d'autant la contribution étatique, il est donc secondaire de déterminer si la couverture par la Confédération est une contribution des fonds publics, ou une assurance participant aux ressources de l'exploitant.

La Convention de Vienne est globalement assez semblable à la Convention de Paris ; il existe un protocole commun à ces deux conventions, permettant à la Convention dont fait partie l'État où se produit l'accident de s'appliquer également aux ressortissants de l'État faisant partie de l'autre Convention, afin de permettre une indemnisation équitable.

⁶⁶Il convient en ce qui concerne les centrales nucléaires de distinguer entre puissance thermique et puissance électrique. La puissance thermique correspond à la chaleur dégagée dans le coeur du réacteur, qui dépend directement du nombre de fission se produisant en son sein, ce qui explique que ce soit celle-ci que l'on considère. La puissance électrique correspond à la quantité d'énergie électrique que la centrale peut injecter sur le réseau, son lien avec la puissance thermique dépendant du rendement des systèmes de conversion.

Position de la Suisse La Suisse est signataire de ces deux conventions, toutefois elle ne les a pas ratifiées. La décision prise en ce sens par le Conseil fédéral en 1979 s'appuyait sur le fait que la Convention de Paris ne permettait pas le choix de la responsabilité illimitée de l'exploitant (pas encore en vigueur en Suisse à l'époque, mais probablement déjà envisagé, la LRCN datant de 1983), mais fixait au contraire un plafond de responsabilité. Un principe sous-tendant cette pratique est celui de l'adéquation entre la responsabilité civile et la couverture d'assurance, chose impossible si la responsabilité est illimitée.

Modifications intervenues en 2004 Entre 1998 et 2004, les Conventions de Paris et Bruxelles ont été révisées, conduisant à de nouvelles dispositions. En particulier, la possibilité d'une responsabilité illimitée est désormais reconnue. L'écueil précédemment cité est contourné par une disposition proche du droit suisse, précisant le montant minimal de la couverture en cas de responsabilité illimitée.

En outre, la définition des dommages a été élargie en incluant les coûts des mesures de protection, les coûts de remise en état d'un environnement dégradé ainsi que le manque à gagner directement en lien avec son utilisation.

Les divers montants spécifiés dans ces conventions ont également été adaptés à la hausse ; suite à cette révision, le montant minimal de responsabilité de l'exploitant est de 700 millions € ; la seconde tranche, à charge de l'État, s'étend entre ce montant et 1200 millions € ; les fonds mis à dispositions par tous les États parties s'élèvent à 450 millions € .

Projet de ratification et de modification du droit suisse En conséquence des modifications récentes, le Conseil fédéral propose la ratification des Conventions de Bruxelles et Paris, ceci afin, entre autres, de garantir l'indemnisation équitable des victimes suisses en cas d'accident nucléaire à l'étranger. Cette ratification entraînerait la modification de diverses disposition de la LRCN ; d'autre part, les dispositions impératives de la convention de Paris seraient directement applicables en Suisse. Une première modification importante serait le relèvement des montants de couverture ; le montant à couvrir par voie d'assurance privée serait de 1 milliard et la couverture totale de 1.8 milliard de francs, avec comme aujourd'hui la possibilité de relever la couverture d'assurance privée si le marché des capitaux le permet. La couverture par la Confédération de 0.8 milliard de francs entraînant une augmentation des contributions versées par les exploitants par rapport à la situation actuelle.

Un seconde modification serait la prise en compte des dommages à l'environnement et des mesures de protection lors de l'évaluation du dommage.

Troisièmement, chaque canton aurait à désigner un tribunal unique compétent pour les cas de dommages nucléaires ; en outre, la loi sur les fors⁶⁷ serait adaptée afin de déterminer univoquement le canton dont le tribunal aurait à traiter les demandes d'indemnisation.

⁶⁷LFors RS 272.

En outre, l'attribution des fonds issus de la troisième tranche (fonds des autres États parties) serait également réglé par la LRCN.

La Suisse a émis trois réserves aux Conventions de Paris et Bruxelles, et au protocole commun aux Conventions de Paris et Vienne : la Convention de Paris permet à une victime de demander un complément d'indemnisation en cas d'aggravation du dommage survenu après l'expiration du délai pour demander réparation, mais seulement si le jugement définitif n'a pas été rendu. Le droit suisse prévoit quant à lui que cela soit possible même lorsque le premier jugement est exécutoire, et la Suisse souhaite garder ces dispositions.

D'autre part, la Convention prévoit que l'exploitant n'est pas responsable des dommages résultants de faits de guerre ou d'actes terroristes, or on a vu que cette exception ne s'applique pas dans le droit suisse actuel, la Suisse a donc émis une réserve pour pouvoir conserver ses dispositions en la matière.

Une troisième réserve concerne le protocole commun, dans le sens de pouvoir introduire une condition de réciprocité dans le cas de réparations à l'égard des États de la Convention de Vienne, certains d'entre eux prévoyant des montants moins importants que ceux de la Convention de Paris.

5 Synthèse

Le droit en matière nucléaire présente des caractéristiques particulières du fait, entre autre, que l'on a à gérer un risque dont l'étendue est pratiquement illimitée, mais dont on espère pouvoir diminuer la probabilité à des niveaux très faibles. Face à cette circonstance, deux attitudes extrêmes seraient soit de considérer qu'on ne peut prendre un risque de telle ampleur, quelle qu'en soit la probabilité, soit de considérer qu'en prenant les mesures adéquates, un accident de grande ampleur est pratiquement impossible. Le législateur a choisi une attitude intermédiaire : considérant la nécessité de l'énergie nucléaire du point de vue de l'approvisionnement électrique du pays, il a prévu une loi permettant son exploitation dans la mesure où elle est opportune, tout en traitant au mieux le risque. Le régime d'autorisation et de surveillance est destiné à réduire autant que possible celui-ci, tandis que les dispositions sur la responsabilité déterminent de quelle manière il doit être assumé. Dans un ordre de grandeur de quelques milliards de francs (correspondant à la couverture d'assurance augmentée des actifs des sociétés exploitantes), le règlement du dommage est prévu de manière claire ; les principes de concentration de responsabilité et de responsabilité objective et illimitée assurent qu'en plus des autorisations et des contrôles, l'exploitant ait tout intérêt à limiter au possible les risques⁶⁸. Au delà, on entre dans le domaine des événements catastrophiques, dans le sens où l'on ne s'attend pas à ce qu'ils se produisent jamais et où les questions légales de responsabilité cèdent le pas à la nécessité de gérer la crise. Au niveau de

⁶⁸ Les ingénieurs nucléaires aiment à parler de risques et d'émissions radioactives "ALARA", à savoir "As low as reasonably achievable" : aussi faible que raisonnablement faisable.

la loi, on peut parler de "prévoir l'imprévisible" ; la loi fixe les instances habilitées à gérer de tels cas et donne quelques indications sur les mesures envisageables, mais ne peut bien entendu pas planifier le traitement d'un événement encore inconnu.

6 Conclusion

Ce travail a permis de traiter, sans entrer dans tout les détails, les diverses dispositions légales permettant et réglementant l'exploitation de l'énergie nucléaire, visant à minimiser les risques encourus, et déterminant les responsabilités et couvertures liées auxdits risques. On a pu également aborder l'évolution du droit, d'une situation où l'opportunité de l'établissement d'une centrale était laissée au secteur privé tandis qu'il était protégé par une limitation de sa responsabilité, vers la situation actuelle où la décision d'opportunité est en mains politiques et la responsabilité illimitée.