

Projet de loi

sur la responsabilité civile en matière de dommages en relation avec un accident nucléaire et modifiant

- 1) **la loi modifiée du 20 avril 2009 relative à la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux**
- 2) **la loi modifiée du 21 avril 1989 relative à la responsabilité civile du fait des produits défectueux**

Avis complémentaire du Conseil d'État

(12 novembre 2019)

Par dépêche du 13 juin 2019, le président de la Chambre des députés a soumis à l'avis du Conseil d'État une série d'amendements parlementaires au projet de loi sous rubrique, adoptés par la Commission de l'environnement, du climat, de l'énergie et de l'aménagement du territoire lors de sa réunion du 12 juin 2019.

Le texte des amendements était accompagné d'un commentaire pour chacun des amendements ainsi que d'un texte coordonné du projet de loi reprenant les amendements proposés, figurant en caractères gras et soulignés, et les propositions de texte du Conseil d'État que la commission parlementaire a faites siennes, figurant en caractères soulignés.

L'avis complémentaire de la Chambre de commerce a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 5 novembre 2019.

Examen des amendements

Les amendements introduits par les auteurs visent à répondre aux observations formulées par le Conseil d'État dans son avis du 26 mars 2019¹. Le Conseil d'État constate que son observation formulée à l'endroit des considérations générales dans son avis du 26 mars 2019 et relatives à l'opportunité de l'introduction d'un mécanisme d'action collective au vu d'une meilleure protection des victimes n'a pas reçu de réponse.

Amendement 1

L'amendement sous revue reformule l'article 1^{er} de la loi en projet. L'article 1^{er}, dans sa teneur amendée, ne contient plus de définition incidente du dommage ni de mention quant à la causalité et se limite à décrire l'objet de la loi en projet. L'amendement sous revue répond ainsi aux objections

¹ Doc. parl. n° 7221².

formulées par le Conseil d'État et lui permet de lever son opposition formelle émise à l'encontre de l'article 1^{er}.

Amendement 2

L'amendement sous revue porte sur l'article 2 de la loi en projet. Il entend proposer des nouvelles définitions de l'accident nucléaire, du dommage nucléaire et de l'exploitant, qui sont les trois notions « piliers » du régime de responsabilité civile en matière de dommages causés par un accident nucléaire. La nouvelle teneur de ces définitions entend faire suite aux observations formulées par le Conseil d'État dans son avis du 26 mars 2019.

Article 2, point 1^o, dans sa teneur amendée

Dans son avis du 26 mars 2019, le Conseil d'État avait relevé l'imprécision de la définition d'accident nucléaire et critiqué la reprise de la terminologie de la directive 2013/59/Euratom du Conseil du 5 décembre 2013 fixant les normes de base relatives à la protection sanitaire contre les dangers résultant de l'exposition aux rayonnements ionisants et abrogeant les directives 89/618/Euratom, 90/641/Euratom, 96/29/Euratom, 97/43/Euratom et 2003/122/Euratom.

Le Conseil d'État relève que la nouvelle teneur de la définition de l'accident nucléaire figurant à l'article 2, point 1^o, dans sa teneur amendée, de la loi en projet, est reprise de la Convention sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire, adoptée le 29 juillet 1960, dite « convention de Paris », dans sa teneur initiale. Ainsi, l'accident nucléaire est nouvellement défini comme un fait ou une succession de faits de même origine ayant causé des dommages à condition que les dommages proviennent des propriétés radioactives ou toxiques ou de rayonnements ionisants. Or, le protocole ayant amendé la convention de Paris en 2004 a réduit à sa plus simple expression la définition de l'accident nucléaire sans opérer de distinction « selon que la perte ou le dommage résulte des propriétés radioactives de cette matière (source de rayonnements, combustible nucléaire, produits ou déchets radioactifs ou substances nucléaires) ou d'une combinaison des propriétés radioactives et des propriétés toxiques, explosives ou dangereuses de cette matière ».² Par conséquent, la définition retenue par les auteurs au point 1^o, lettre a), nouveau, s'avère être plus restrictive que la définition retenue par la convention de Paris amendée. Le Conseil d'État relève qu'une telle démarche ne semble pas en ligne avec l'intention affichée des auteurs d'instaurer un régime de responsabilité large qui soit le plus protecteur possible des victimes d'un accident nucléaire. Par ailleurs, et afin d'assurer la cohérence des définitions et du dispositif, le Conseil d'État demande qu'il soit précisé que les dommages causés par l'accident nucléaire sont des « dommages nucléaires ».

Le Conseil d'État relève encore qu'au point 1^o, lettre b), nouveau, les auteurs entendent inclure dans la définition d'accident nucléaire les « propriétés radioactives ou toxiques d'un transport de combustible nucléaire ». Or, dans le régime instauré par la convention de Paris, telle qu'amendée en 2004, l'exploitant n'est pas responsable du dommage causé par le transport. La loi en projet se veut donc sur ce point précis, plus large

² Exposé des motifs de la Convention de Paris, OCDE, Agence pour l'énergie nucléaire.

que la convention de Paris, en incluant le transport dans la définition de l'accident nucléaire. Toutefois, aux yeux du Conseil d'État, la rédaction du point 1°, lettre b), nouveau soulève des difficultés d'articulation avec l'article 3, paragraphes 1^{er} et 2, de la loi en projet. En effet, l'article 3, paragraphe 1^{er}, de la loi en projet rend l'exploitant responsable de tout dommage nucléaire causé par un « accident nucléaire », accident défini au point 1°, lettre b), nouveau comme comprenant le transport. Aucune autre condition n'est prévue à cet endroit. Cependant, l'article 3, paragraphe 2, prévoit quant à lui que l'exploitant est « également » responsable du dommage causé au cours d'un transport, mais ce, sous certaines conditions. De plus, l'article 2, point 1°, lettre b), vise le transport « de combustible nucléaire ou d'hexafluorure d'uranium », alors que l'article 3 vise, en plus de ces substances, le transport des déchets nucléaires. De telles difficultés d'articulation sont source d'insécurité juridique et amènent le Conseil d'État à s'opposer formellement à la définition de l'accident nucléaire, telle qu'elle résulte de l'article 2, point 1° nouveau.

Afin de résoudre ces difficultés d'articulation, une possibilité serait de définir, à l'article 2, point 1° nouveau, l'accident nucléaire comme un fait ou une succession de faits de même origine ayant causé des dommages nucléaires, puis de prévoir, à l'article 3, que l'exploitant nucléaire est responsable, indépendamment d'une faute de sa part, de tout dommage nucléaire qui est causé :

- 1° par un accident nucléaire survenu dans cette installation ou mettant en jeu des substances provenant de cette installation ;
- 2° par un accident nucléaire impliquant un transport de combustible nucléaire, de déchets nucléaires ou d'hexafluorure d'uranium lorsque les conditions mentionnées à l'article 3, paragraphe 2, points 1° et 2° se trouvent remplies.

Article 2, point 2°, dans sa teneur amendée, et article 2, point 3°, dans sa teneur amendée

Dans son avis du 26 mars 2019, le Conseil d'État avait demandé, sous peine d'opposition formelle, l'insertion d'une définition distincte et cohérente des dommages couverts et de préciser si les dommages devaient s'entendre comme des dommages directs ou indirects ou si seule la causalité adéquate devait prévaloir. Les amendements apportés permettent au Conseil d'État de lever son opposition formelle. Ils appellent cependant les observations qui suivent.

Les auteurs entendent ajouter un article 2, point 2°, à la loi en projet, afin de définir le dommage nucléaire. Le Conseil d'État relève que cette définition s'inspire largement de l'article 1^{er}, lettre a), alinéa vii), de la convention de Paris, tel qu'amendé en 2004.

Ainsi, alors que l'article précité, point 1, de la convention de Paris amendée inclut dans le dommage nucléaire « tout décès ou dommage aux personnes », les auteurs visent, quant à eux, à la lettre a), « tout décès et tout dommage aux personnes ». Le Conseil d'État est d'avis qu'il conviendrait plutôt de viser tout décès « ou » tout dommage aux personnes. De même, alors que l'article précité de la convention de Paris amendée vise en son point 2 « toute perte de biens ou tout dommage aux biens », les auteurs visent à la lettre b), « toute perte de biens et tout dommage aux biens ». Le Conseil d'État

demande à ce que soit visé toute perte de biens « ou » tout dommage aux biens.

À la lettre c), les auteurs incluent encore dans la définition du dommage nucléaire « tout manque à gagner ». Le Conseil d'État relève que cette formulation partiellement inspirée de la convention de Paris n'en reprend pas exactement les termes : celle-ci indemnise le manque à gagner lorsque ce dernier est « directement en relation avec une utilisation ou une jouissance quelconque de l'environnement qui résulte d'une dégradation importante de cet environnement et pour autant que ce manque à gagner ne soit pas inclus [dans les autres catégories de dommages] ». Or, les auteurs du texte en projet n'apportent aucune restriction de cette sorte quant à la définition du manque à gagner. Le concept de manque à gagner revêt dès lors une acception large dont il appartiendra aux juges d'en apprécier les limites.

La lettre d) reprend à l'identique les termes de la convention de Paris et inclut le coût des mesures de sauvegarde dans la définition du dommage. Cette disposition est à lire en lien avec le point 3° nouveau qui tend à définir les mesures de sauvegarde.

L'article 2, point 3° nouveau, définit les mesures de sauvegarde comme les « mesures destinées à éviter ou à réduire les dommages nucléaires prises en cas d'accident nucléaire ». Le Conseil d'État relève que la définition, bien que reprise de la convention de Paris, s'en écarte en ce qu'elle ne précise pas le moment où sont prises les mesures de sauvegarde et semble moins large dans la mesure où elle ne vise pas les risques d'accidents nucléaires. Ainsi, l'article précité, alinéa ix, de la convention de Paris dispose que relèvent des mesures de sauvegarde « toutes mesures raisonnables prises par quiconque, après qu'est survenu un accident nucléaire ou un événement créant une menace grave et imminente de dommage nucléaire pour prévenir ou réduire au minimum les dommages nucléaires mentionnés aux sous-alinéas (a)(vii) 1 à 5, sous réserve de l'approbation des autorités compétentes si celle-ci est requise par la législation de l'État où les mesures sont prises ».

La lettre e) inclut « tout autre dommage immatériel » dans la notion de « dommage ». La tournure ne permet pas d'appréhender quels peuvent être ces « autres » dommages immatériels, le dommage immatériel n'ayant pas été préalablement expressément visé. Le Conseil d'État en conclut que les auteurs entendent inclure le dommage immatériel en tant que composante des dommages visés aux lettres a) à d). Si la convention de Paris vise également tout dommage immatériel, elle précise qu'il s'agit du dommage résultant d'une perte ou d'un dommage visé aux alinéas 1 [tout décès ou dommage aux personnes] ou 2 [toute perte de biens ou tout dommage aux biens], pour autant qu'il ne soit pas inclus dans ces alinéas, s'il est subi par une personne qui est fondée à demander réparation de cette perte ou de ce dommage.

Article 2, point 6°, dans sa teneur amendée

Dans son avis du 26 mars 2019, le Conseil d'État s'était formellement opposé à la définition de l'exploitant, telle qu'elle résultait de la teneur initiale de la loi en projet. Les amendements apportés permettent au Conseil d'État de lever son opposition formelle. Ils appellent cependant les observations qui suivent.

La définition dans sa teneur amendée vise comme exploitant « toute personne », qu'elle soit physique ou morale, « qui a un pouvoir de décision et qui bénéficie économiquement de l'opération d'une installation nucléaire ». Le Conseil d'Etat demande aux auteurs d'écrire « toute personne qui a un pouvoir de décision et toute personne qui bénéficie économiquement de l'opération d'une installation nucléaire », afin d'éviter que la définition instaure des critères cumulatifs, ce qui ne semble pas être l'intention des auteurs, qui visent plutôt à couvrir la responsabilité solidaire de plusieurs personnes ayant un lien avec l'exploitation nucléaire concernée.

Article 2, point 7°, dans sa teneur amendée

Le point 7° dans sa teneur amendée suit la recommandation formulée par le Conseil d'État dans son avis du 26 mars 2019 d'inclure la notion d'« enfouissement de déchets nucléaires » dans la définition d'installation nucléaire et n'appelle dès lors pas d'observation.

Suppression de l'article 2, point 8°

L'amendement sous revue fait suite à la demande formulée par le Conseil d'État de voir supprimée, sous peine d'opposition formelle, la définition de « victime ». Cette suppression permet ainsi de lever l'opposition formelle qui avait été émise à l'endroit de l'article 2, point 8°, de la loi en projet dans sa teneur initiale.

Amendement 3

En ce qui concerne l'amendement apporté à l'article 3, paragraphe 1^{er}, il est renvoyé aux commentaires faits à l'endroit de l'amendement 2 en ce qui concerne les difficultés d'articulation des articles 2 et 3 liées à la nouvelle définition de l'« accident nucléaire ».

L'amendement sous revue entend ajouter à l'article 3, paragraphe 5, une disposition identique à celle figurant dans la loi modifiée du 21 avril 1989 relative à la responsabilité civile du fait des produits défectueux, permettant à la victime de choisir le régime de responsabilité qui lui semble adéquat. Le Conseil d'État considère que cette disposition est à ériger en un article distinct. En effet, une telle disposition n'intéresse pas que la responsabilité de l'exploitant, mais pourrait permettre d'attirer d'autres personnes, telles que le transporteur, sur le fondement d'un autre régime de responsabilité.

Par ailleurs, le Conseil d'État avait demandé dans son avis du 26 mars 2019 à ce que les auteurs précisent s'ils estiment que la loi modifiée du 21 avril 1989 relative à la responsabilité civile du fait des produits défectueux devrait également s'appliquer aux accidents nucléaires. Au vu de l'amendement 6, le Conseil d'État comprend que les auteurs entendent exclure le dommage nucléaire du champ de la loi précitée du 21 avril 1989. Cependant, si le Conseil d'État n'a pas d'objection quant au principe, il relève que l'amendement sous revue semble contredire la teneur de l'amendement 6. Les auteurs entendent-ils offrir aux victimes le choix quant à tout régime de responsabilité, qu'il soit général ou spécial, ce qui serait pourtant l'option la plus avantageuse pour les victimes, ou entendent-ils refuser ce choix en ce qui concerne la responsabilité civile du fait des produits défectueux ? Pour éviter toute équivoque, le Conseil d'Etat se demande s'il ne serait pas

approprié de préciser que le régime spécial de responsabilité des produits défectueux ne s'appliquera pas, si tel est le choix des auteurs.

Amendement 4

L'amendement sous examen permet de fixer la prescription à trente ans. Il règle expressément le cas de l'aggravation du sort de la victime et n'appelle pas d'observation.

Amendement 5

L'amendement sous revue adapte l'article 5 relatif à la compétence des tribunaux pour tenir compte de la suppression de la notion de « mesures protectrices ».

Il supprime également la disposition visant à imposer l'autorité de la chose jugée aux juridictions étrangères, et ce faisant, permet de répondre à l'opposition formelle émise par le Conseil d'État dans son avis du 26 mars 2019.

L'amendement sous revue n'appelle dès lors pas d'observation.

Amendement 6

L'amendement sous revue entend amender l'article 7 de la loi en projet. Il a pour effet d'exclure l'application du régime de responsabilité civile du fait des produits défectueux aux dommages causés par des accidents nucléaires. Le Conseil d'État renvoie à ses observations formulées à l'endroit de l'amendement 3.

Observations d'ordre légistique

Amendement 2

À l'article 2, point 2°, lettre a), dans sa teneur amendée, il convient d'écrire « tout décès » avec une lettre « t » minuscule.

À des fins de clarté du texte, il convient de libeller l'article 2, point 3°, dans sa teneur amendée, comme suit :

« 3° « mesures de sauvegarde » : mesures prise en cas d'accident nucléaire et destinées à éviter ou à réduire les dommages nucléaires ; ».

Amendement 6

La forme abrégée « Art. » est à faire suivre d'un point, pour écrire « **Art. 7.** ». Cette observation vaut également pour l'amendement 7 et pour l'article 6 du texte coordonné versé aux amendements sous examen.

À l'article 7, paragraphe 2, dans sa teneur amendée, la date de la loi relative à la responsabilité civile en matière nucléaire sera à ajouter à l'endroit pertinent, une fois que celle-ci est connue. Cette observation vaut également pour l'amendement 7.

Amendement 7

Il convient d'écrire « loi du [...] relative à la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 18 votants, le 12 novembre 2019.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

La Présidente,

s. Agny Durdu