

Objet: Projet de loi n°7221 sur la responsabilité civile en matière de dommages en relation avec un accident nucléaire et modifiant la loi modifiée du 20 avril 2009 relative à la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux. (4974CCL)

*Saisine : Ministre de l'Environnement
(7 décembre 2017)*

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

Le projet de loi sous avis (ci-après le « Projet ») a pour objet d'instaurer un régime national de responsabilité civile objective en cas d'accident nucléaire causant des dommages aux personnes, aux biens ou à l'environnement sur le territoire luxembourgeois, rendant possible une action judiciaire en réparation d'un préjudice subi au Luxembourg sans qu'il ne soit requis d'apporter la preuve d'une faute de l'exploitant de l'installation nucléaire.

Ce texte, qui porte sur une matière régie par plusieurs traités internationaux non ratifiés par le Luxembourg,¹ s'inscrit dans la droite ligne du positionnement diplomatique du pays qui consiste à affirmer que les Etats non dotés de programmes nucléaires n'ont pas intérêt à adhérer aux accords multilatéraux en matière de responsabilité civile dans le domaine du nucléaire étant donné que « *les conventions internationales fixent des plafonds et des délais de prescription qui sont désavantageux pour le Luxembourg* ».²

Le Projet a pour objet de permettre d'éviter ces écueils tout en respectant les deux grands principes qui gouvernent la question de la responsabilité en matière nucléaire, à savoir « *la responsabilité nationale des Etats membres en matière de sûreté nucléaire* », et « *la responsabilité première de la sûreté nucléaire d'une installation nucléaire, qui incombe au titulaire de l'autorisation sous le contrôle de son autorité de réglementation nationale compétentes* ».³

Considérations générales

En ce qui concerne les entités visées par le Projet, la Chambre de Commerce constate que la définition d'« exploitant » est particulièrement extensive et se distingue complètement de la notion d'exploitation.⁴ Si elle comprend que ce choix vise à favoriser l'indemnisation des

¹ Il s'agit notamment de la Convention de Paris sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire du 29 juillet 1960 (telle qu'amendée), et de la Convention complémentaire de Bruxelles à la Convention de Paris précitée, du 31 janvier 1963,

² Carole Dieschbourg, Ministre de l'Environnement, Conférence de presse du 12 janvier 2018 (propos cités dans *Une loi spéciale pour le nucléaire*, Le Quotidien, 13 janvier 2018)

Sur le plan international, cette position a également été soutenue par l'ambassadeur en mission spéciale du Luxembourg, lors du Symposium international sur la réforme de la responsabilité civile nucléaire organisé par l'Agence de l'OCDE pour l'énergie nucléaire (31 mai - 3 juin 1999, Budapest). Documentation complète disponible en ligne sur <https://www.oecd-nea.org/law/legislation/nea2188-liability.pdf>. Cette position est également soutenue par l'Autriche et l'Irlande.

³ Exposé des motifs de la directive 2009/71/Euratom du Conseil du 25 juin 2009 établissant un cadre communautaire pour la sûreté nucléaire des installations nucléaires, considérant 8.

⁴ En vertu du projet d'article 2, paragraphe 5, l'exploitant dont la responsabilité peut être engagée est défini comme : « *toute personne physique, toute personne morale de droit public ou de droit privé, toute organisation internationale ayant la personnalité juridique, l'Etat ou toute autre autorité publique, ainsi que toute entité publique ou privée n'ayant pas la personnalité juridique*

victimes en cas d'accident ou d'incident nucléaire, la Chambre de Commerce s'interroge sur l'applicabilité juridique concrète de cette disposition.

Elle s'interroge en outre quant au fait que cette définition semble en contradiction avec la position officielle exprimée par l'ambassadeur en mission spéciale au Symposium international sur la Réforme de la responsabilité civile nucléaire qui s'est tenu à Budapest à l'initiative de l'Agence de l'OCDE pour l'énergie nucléaire en 1999 selon qui : « *nous soutenons le principe de la canalisation de la responsabilité* ». ⁵

Ensuite, au vu de la complexité de la matière traitée et de la diversité des situations susceptibles d'engendrer des dommages nucléaires, et à la différence de la loi autrichienne, ⁶ la Chambre de Commerce s'étonne de la concision du Projet et s'interroge sur le fait de savoir s'il est suffisamment précis pour permettre l'indemnisation effective de tous types de dommages découlant d'incidents ou d'accidents nucléaires susceptibles d'affecter des personnes et des biens présents sur le territoire luxembourgeois. ⁷

La Chambre de Commerce s'interroge également sur les conséquences effectives de la condamnation au Luxembourg d'un opérateur étranger : les victimes pourront-elles effectivement obtenir réparation si la condamnation porte sur des montants supérieurs à la couverture d'assurance de l'exploitant ? ⁸ Une action au Luxembourg dans le délai légal de 30 ans ne risque-t-elle pas d'intervenir trop tard pour permettre l'indemnisation effective des victimes dans la mesure où les procédures engagées sur le territoire de l'Etat sur le territoire duquel l'accident nucléaire est survenu auraient déjà potentiellement abouti et que ces victimes auraient été indemnisées sur base des montants maximaux disponibles, rendant *de facto* impossible toute indemnisation supplémentaire ?

Commentaire des articles

Article 2 - Définitions

Deux notions retiennent tout particulièrement l'attention de la Chambre de Commerce :

(1) La notion d'exploitant définie à l'article 2, paragraphe 5, vise « toute personne physique, toute personne morale de droit public ou de droit privé, toute organisation internationale ayant la personnalité juridique, l'Etat ou toute autre autorité publique, ainsi que toute entité publique ou privée n'ayant pas la personnalité juridique ayant la responsabilité

ayant la responsabilité générale d'une installation nucléaire comme indiqué dans l'autorisation et toute autorité nationale responsable des politiques énergétiques concernées. »

⁵ Réforme de la responsabilité civile nucléaire, Symposium international de Budapest (*op cit* note 2, p. 576).

⁶ Comme le Luxembourg, l'Irlande et l'Autriche sont des Etats ne disposant pas d'infrastructures nucléaires et sont opposés au régime de responsabilité civile en matière nucléaire tel que prévu dans les traités internationaux en vigueur. En Autriche, cette matière est régie par la Bundesgesetz über die zivilrechtliche Haftung für Schäden durch Radioaktivität, entrée en vigueur en 1999 (ci-après « Atomhaftungsgesetz »). L'ambassadeur du Luxembourg avait affirmé lors du symposium de Budapest que « *nous [le Luxembourg] n'avons d'autre choix que d'adopter une législation similaire à l'Autriche* » (*op cit* note 2, p. 576).

⁷ A titre d'exemple, le Projet n'opère aucune distinction entre, notamment, les différents types d'installations et de matériel nucléaires, les incidents et les accidents nucléaires, les dommages résultant du transport de matériel ou de l'exploitation d'installations nucléaires. Cette observation découle d'une comparaison avec les instruments internationaux en vigueur et avec, entre autres, la Atomhaftungsgesetz autrichienne.

La Chambre de Commerce s'interroge notamment sur l'applicabilité du Projet en cas d'accident survenu au cours du transport de matériel radioactif étant donné que celui-ci n'est pas concerné par la définition d'exploitant qui, en vertu du projet d'article 3, est le seul sur lequel pèse une responsabilité en cas d'accident.

⁸ Les traités internationaux en vigueur imposent des obligations aux opérateurs en termes d'assurance, cependant la responsabilité illimitée encourue en vertu du Projet est susceptible d'entraîner des condamnations largement supérieures à ces montants.

générale d'une installation nucléaire comme indiqué dans l'autorisation et toute autorité nationale responsable des politiques énergétiques concernées. »

Tout d'abord, la Chambre de Commerce note que cette définition est particulièrement éloignée de de la notion d'exploitation, au sens commun du terme. De plus, elle est également en décalage avec les définitions juridiques en vigueur en la matière en vertu desquelles la notion d'exploitant d'une installation nucléaire recouvre systématiquement la notion d'entité qui exploite l'installation en vertu d'une autorisation délivrée par les autorités compétentes.⁹

La Chambre de Commerce comprend que la diversité des entités visées dans le Projet a pour objectif de palier aux limites potentielles d'un régime juridique faisant une application stricte du principe de « canalisation » de la responsabilité en vertu duquel toute action doit être intentée à l'encontre de l'exploitant qui est considéré comme seul responsable des dommages causés aux personnes et aux biens par un accident nucléaire.¹⁰

La Chambre de Commerce est cependant d'avis que la sécurité juridique impose que la responsabilité sans faute instaurée par le Projet ne puisse pas être interprétée comme un blanc-seing accordé aux juridictions luxembourgeoises pour prononcer la condamnation de toutes les entités nationales et internationales, privées et publiques, avec ou sans personnalité juridique en relation avec une installation nucléaire.

Etant donné que le Projet vise à assurer une réparation effective des dommages en actionnant la responsabilité sans faute de l'exploitant, il est impératif que l'entité susceptible de voir sa responsabilité engagée en cas d'accident nucléaire soit définie avec précision.

Pour cela, la Chambre de Commerce suggère d'adopter une définition de l'exploitant communément reconnue telle que : « *la personne désignée ou reconnue par l'autorité publique compétente comme l'exploitant de cette installation nucléaire* », ¹¹ ou encore la définition autrichienne précitée, à savoir : « *la personne autorisée à exploiter une installation nucléaire et qui s'attribue de manière continue le succès économique ou est en mesure de le faire à tout moment. Le détenteur de la licence d'exploitation est présumé être l'exploitant* ».

(2) La définition de « victime » retenue au paragraphe 8 de l'article sous analyse nécessite également d'être complétée étant donné qu'elle vise sans plus de précision : « *l'Etat ou toute subdivision politique ou toute personne morale de droit public ou de droit privé, ou toute personne physique* ». ¹²

⁹ La loi autrichienne Atomhaftungsgesetz qualifie de « *Betriebsunternehmer* » : « *ein Unternehmer, der über den Betrieb einer Kernanlage Verfügungsberechtigt ist und sich deren wirtschaftlichen Erfolg laufend zuordnet oder jederzeit zuordnen kann ; der Inhaber der erforderlichen Betriebsbewilligung ist jedenfalls Betriebsunternehmer* » (§2, point 4).

En vertu de l'article 1^{er} de la Convention de Paris du 29 juillet 1960 sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire, l'exploitant est « *la personne désignée ou reconnue par l'autorité publique compétente comme l'exploitant de cette installation nucléaire* ».

¹⁰ Voir, notamment : Marc LEGER, « *L'indemnisation des préjudices en cas d'accident nucléaire* », in Radioprotection, vol. 46, n°1, 2011, p.11 à 24 ; et Paul O'Higgins, Patrick McGrath, « *La responsabilité civile dans le domaine du droit nucléaire, Un point de vue irlandais* », in Droit nucléaire, vol. 2002/2, n°70, p. 7 à 23.

Ce principe implique la limitation de la responsabilité à l'exploitant nucléaire, écartant *de facto* toute action en responsabilité contre des tiers (*i.e.* le constructeur, l'Etat, les autorités locales de contrôle, les fournisseurs d'équipements nucléaires, etc.).

¹¹ Convention du 29 juillet 1960 sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire, article 1^{er}, a) vi).

¹² Le sens commun de cette notion, tel que repris dans le dictionnaire Larousse, définit la notion de victime comme « *Toute personne qui a subi un préjudice corporel, matériel ou moral* ».

Article 4

Ce projet d'article fixe le délai de prescription pour l'action en responsabilité civile à 30 ans à compter de la date de l'accident nucléaire.

Soucieuse de permettre à ses ressortissants de faire valoir leurs droits dans les meilleures conditions, la Chambre de Commerce remarque que :

(i) le choix des auteurs d'opter pour un délai de prescription de 30 ans, dont la vocation est de permettre une meilleure indemnisation des victimes, ne doit pas pour autant faire oublier qu'il ne facilite pas nécessairement la preuve du lien de causalité entre le dommage (direct ou indirect) invoqué et l'accident nucléaire qui l'a engendré ;¹³ et que

(ii) un délai de prescription de 30 ans est de nature à entraîner des difficultés d'exécution des condamnations éventuelles étant donné que les délais de prescription dans les Etats sur le territoire desquels des accidents sont susceptibles de survenir sont plus courts et permettent d'indemniser les victimes dans la limite des montants assurés disponibles, ne laissant plus de possibilité pour indemniser les victimes sur le territoire luxembourgeois par la suite.

Article 7

Visant plus particulièrement les dommages causés à l'environnement, ce projet d'article a pour objet d'étendre le champ d'application de la loi du 20 avril 2009 relative à la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux aux dommages nucléaires.¹⁴

La Chambre de Commerce constate que : (i) d'une part, le cœur du Projet vise à créer en droit luxembourgeois un régime spécifique de responsabilité sans faute pour tous les dommages causés par un accident nucléaire,¹⁵ alors que (ii) d'autre part, le fait d'étendre la responsabilité découlant de la loi du 20 avril 2009 aux dommages d'origine nucléaire a pour effet de soumettre les dommages environnementaux au régime commun de responsabilité centré autour de la notion de faute.

La Chambre de Commerce s'étonne de ce choix des auteurs qui a pour conséquence d'instaurer un régime de responsabilité différent selon que le dommage d'origine nucléaire est causé à l'environnement ou bien aux personnes et aux biens.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis sous réserve de la prise en considération de ses commentaires.

CCL/DJI

¹³ La difficulté d'apporter la preuve d'un lien de causalité indirect a été mis en évidence dans le cadre de deux affaires jugées au Royaume-Uni concernant la maladie d'enfants d'anciens travailleurs d'une installation nucléaire : *Reay and Hope v. British Nuclear Fuels* (1994) 5 Med LR 1. Dans ces deux affaires, le lien de causalité entre les rayonnements émis à partir de l'installation nucléaire de Sellafield où avaient travaillé les pères respectifs de deux enfants victimes (l'un décédé, l'autre atteint d'un cancer) n'a pas pu être prouvé.

¹⁴ Cette extension se fait par l'intermédiaire de la suppression des articles excluant expressément la réparation des dommages pouvant résulter d'activités dans le domaine du nucléaire du champ d'application de ladite loi.

¹⁵ Projet d'article 3