



Commission de l'Environnement, du Climat, de l'Energie et de l'Aménagement du territoire

Procès-verbal de la réunion du 12 juin 2019

Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 22 mai 2019
2. 7221 Projet de loi 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
 - Désignation d'un Rapporteur
 - Présentation du projet de loi et examen de l'avis du Conseil d'État
3. Divers

*

Présents : M. Carlo Back, M. François Benoy, M. Félix Eischen, Mme Joëlle Elvinger, M. Georges Engel, M. Franz Fayot, M. Paul Galles, M. Gusty Graas, M. Max Hahn, Mme Martine Hansen, M. Aly Kaes, M. Fernand Kartheiser, M. Henri Kox, M. Gilles Roth, M. Marco Schank, M. David Wagner

Mme Carole Dieschbourg, Ministre de l'Environnement, du Climat et du Développement durable

M. Joe Ducombe, du Ministère de l'Environnement, du Climat et du Développement durable

Mme Danièle Nosbusch, du Ministère de la Justice

M. Dan Michels, du groupe parlementaire *déi gréng*

Mme Rachel Moris, de l'Administration parlementaire

Excusé : M. Eugène Berger

*

Présidence : M. François Benoy, Président de la Commission

*

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 22 mai 2019

Le projet de procès-verbal sous rubrique est approuvé.

2. 7221 Projet de loi 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

Monsieur Henri Kox est nommé Rapporteur du projet de loi.

Madame la Ministre présente le projet de loi, pour les détails exhaustifs duquel il est renvoyé au document parlementaire afférent, tout en rappelant que le texte a d'ores et déjà été présenté au cours de la législature précédente (voir procès-verbal de la réunion jointe de la Commission de l'Environnement, de la Commission juridique et de la Commission de la Santé, de l'Égalité des chances et des Sports du 18 avril 2018).

En bref, le projet de loi a pour objet d'instaurer un régime juridique spécifique d'indemnisation 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. Le texte, qui porte sur une matière régie par plusieurs traités internationaux signés mais non ratifiés par le Luxembourg (Convention de Paris sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire du 29 juillet 1960 et Convention complémentaire de Bruxelles à la Convention de Paris précitée, du 31 janvier 1963), s'inscrit dans la ligne du positionnement diplomatique du pays qui consiste à affirmer que les États 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. Ce faisant, le Grand-Duché suit l'approche adoptée par l'Autriche, pays qui, bien qu'ayant également signé les conventions précitées de Paris et de Bruxelles, ne les a finalement pas ratifiées, préférant adopter un régime national (« *Atomhaftungsgesetz* »).

*

Monsieur Fernand Kartheiser s'interroge sur le fait que le Luxembourg ait signé les conventions de Paris et de Bruxelles. Il estime en effet que la signature de tout texte international signifie une acceptation des préceptes de ce texte et implique, en principe, un engagement politique quant à sa ratification. En l'occurrence, il considère que le Grand-Duché devrait donc dénoncer les deux conventions afin d'éviter toute non-conformité avec le droit international coutumier. Dans la même logique, l'orateur juge que le Luxembourg devrait également dénoncer le traité Euratom qui promeut l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire. Madame la Ministre confirme que les conventions de Paris et de Bruxelles ont été signées, mais pas ratifiées et qu'elles ne sont donc jamais entrées en vigueur dans notre pays ; elle n'est cependant pas d'avis qu'il faille obligatoirement dénoncer lesdites conventions. Quant au traité Euratom, elle rappelle que l'accord de coalition de 2018 énonce que « le Gouvernement s'engagera au niveau européen (...) pour une réforme fondamentale du fonctionnement du traité Euratom avec notamment le but de couper définitivement les subventions publiques pour le nucléaire ».

Suite à une autre intervention de Monsieur Fernand Kartheiser, Madame la Ministre informe qu'un avis juridique sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire a été

rédigé dans le cadre de la préparation du projet de loi sous rubrique et s'engage à le faire parvenir aux membres de la commission parlementaire¹.

*

Les membres de la Commission procèdent ensuite à l'examen des articles du projet de loi, à la lumière de l'avis du Conseil d'État datant du 26 mars dernier.

D'une manière générale et même si la Haute Corporation a émis plusieurs oppositions formelles, Madame la Ministre est d'avis que le principe même du projet de loi n'y est pas remis en cause.

Article 1^{er}

L'article 1^{er} énonce le champ d'application de la loi. Dans sa version initiale, il se lit comme suit :

Art. 1^{er}. Champ d'application

La présente loi régit le régime de la responsabilité civile concernant la réparation des dommages aux personnes et aux biens qui sont causés directement ou indirectement par un accident nucléaire.

Le Conseil d'État constate que cet article concerne d'une part le champ d'application de la loi comme l'indique l'intitulé, mais qu'il a également trait au mécanisme du régime de responsabilité en ce qu'il définit incidemment les dommages couverts. En effet, l'article dispose que la loi régit la réparation des « dommages aux personnes et aux biens qui sont causés directement ou indirectement par un accident nucléaire ». Or, il y a lieu de noter que la définition de l'accident nucléaire à l'article 2, point 1, fait également indirectement référence aux dommages nucléaires couverts en indiquant qu'un tel accident concerne une « situation ou un événement inhabituel [...] qui engendre des conséquences négatives graves pour la santé humaine et la sûreté, la qualité de la vie, les biens ou l'environnement, ou un risque qui pourrait entraîner de telles conséquences négatives graves ». Par ailleurs, l'article 2, point 7, du projet de loi inclut dans le dommage le coût de « mesures protectrices ». Le Conseil d'État est d'avis que, d'une part, l'absence de définition distincte et cohérente des dommages nucléaires couverts dans le projet de loi et, d'autre part, le caractère imprécis des bouts de définition éparpillés à travers les articles 1^{er} et 2 du projet de loi entraînent une insécurité juridique. Par conséquent, il exige, sous peine d'opposition formelle, que les articles 1^{er} et 2 du projet de loi soient amendés et que l'article 2 soit complété par l'insertion d'une définition claire et cohérente des dommages nucléaires couverts.

En outre, le Conseil d'État note que, contrairement aux conventions internationales, l'article 1^{er} vise à couvrir les dommages causés « indirectement » par un accident nucléaire, sans préciser l'étendue de cette responsabilité indirecte. Le Conseil d'État relève une contradiction entre le principe de la réparation des dommages indirects et la consécration, à l'article 3, de la théorie de la causalité adéquate selon laquelle seuls les dommages directs sont indemnisés. D'un point de vue légistique, le Conseil d'État observe qu'il est redondant d'écrire qu'une loi « régit un régime » de responsabilité : la loi « établit » ou « institue » un tel régime.

À la lecture des remarques du Conseil d'État, la Commission décide d'amender comme suit l'article sous rubrique :

Art. 1^{er}. Champ d'application

¹ Note du secrétariat : l'avis en question a été diffusé le 13 juin 2019 via le courrier électronique n°220095.

La présente loi institue le régime de la responsabilité civile concernant la réparation des dommages ~~aux personnes et aux biens qui sont nucléaires~~ causés ~~directement ou indirectement~~ par un accident nucléaire.

Cette nouvelle formulation tient compte de l'opposition formelle émise par le Conseil d'État et limite l'article 1^{er} au seul champ d'application du projet de loi. Une définition « claire et cohérente des dommages nucléaires couverts » sera insérée à l'article 2.

Article 2

Cet article est un article de définitions. Dans sa version initiale, il se lit comme suit :

Art. 2. Définitions

Aux fins de la présente loi on entend par :

1. « Accident nucléaire » : une situation ou un événement inhabituel impliquant une installation nucléaire ou un transport de combustible nucléaire, de déchets nucléaires ou d'hexafluorure d'uranium et qui engendre des conséquences négatives graves pour la santé humaine et la sûreté, la qualité de la vie, les biens ou l'environnement, ou un risque qui pourrait entraîner de telles conséquences négatives graves
2. « Mesures préventives » : des mesures, autres que des mesures correctives, destinées à éviter ou à réduire les doses qui, en leur absence, pourraient être reçues dans une situation d'exposition d'urgence ou d'exposition existante ;
3. « Combustible nucléaire » : toute matière permettant de produire de l'énergie par une réaction de fission nucléaire.
4. « Déchet nucléaire » : matière radioactive, comprenant du combustible nucléaire qui a été irradié dans le cœur d'un réacteur ou extrait d'un tel combustible.
5. « Exploitant » : 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 générale d'une installation nucléaire comme indiqué dans l'autorisation et toute autorité nationale responsable des politiques énergétiques concernées.
6. « Installation nucléaire » : toute installation qui sert à la production d'énergie nucléaire, ou à la production, l'utilisation, le stockage, le traitement ou le retraitement de combustible nucléaires, y compris les réacteurs de recherche ;
7. « Mesures protectrices » : des mesures destinées à éviter ou à réduire les doses qui, en leur absence, pourraient être reçues pendant ou après un accident nucléaire. Les coûts liés à la mise en place des mesures protectrices font partie des dommages visés par la présente loi.
8. « Victime » : L'Etat ou toute subdivision politique ou toute personne morale de droit public ou de droit privé, ou toute personne physique.

Concernant le point 1, le Conseil d'État est d'avis que la définition de la notion d'« accident nucléaire » est imprécise à plusieurs égards et qu'elle engendre une insécurité juridique. Le Conseil d'État demande donc, sous peine d'opposition formelle, la reformulation du point 1. Il met également en doute le bien-fondé du procédé consistant à reprendre la terminologie de la directive 2013/59/Euratom 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. Cette terminologie répond en effet aux besoins spécifiques de la directive 2013/59/Euratom précitée, besoins qui visent à régler la situation en cas d'urgence et qui sont distincts de ceux du projet de loi sous rubrique. La commission parlementaire décide de reformuler cette définition en tenant compte des critiques du Conseil d'État. La nouvelle définition englobe aussi bien les rayonnements provenant d'une installation fixe que d'un transport de combustible nucléaire et ne fait plus référence au risque qui est « *inhérent à toute installation nucléaire* ».

La Commission décide en outre d'introduire un nouveau point 2, qui comprend une « définition claire et cohérente des dommages nucléaires couverts », afin de tenir compte des critiques du Conseil d'État à l'égard de l'article 1^{er} et de l'article 2. Le dommage nucléaire comprend dorénavant le décès, le dommage aux personnes, la perte de biens, le dommage aux biens, tout manque à gagner, le coût des mesures de sauvegarde, toute autre perte ou dommage causé par de telles mesures et tout autre dommage immatériel.

Pour ce qui est du point 2 initial, le Conseil d'État relève tout d'abord que les termes « mesures préventives » s'avèrent n'être employés à aucun moment dans le texte en projet. Le Conseil d'État se demande en outre si l'intention des auteurs est de mettre à charge de l'exploitant responsable le coût de ces « mesures préventives », de manière similaire aux mécanismes prévus par la Convention de Paris, selon laquelle le dommage que l'exploitant doit réparer inclut le coût des mesures de « restauration » et de « sauvegarde ». En tout état de cause, le Conseil d'État note que la définition proposée par les auteurs est sans lien avec un accident nucléaire et donc avec le régime de responsabilité que le projet de loi entend instaurer. Par ailleurs, les auteurs ne précisent pas la nature des « doses » qu'il s'agit d'éviter ou de réduire. Enfin, la disposition se réfère à des mesures « correctives », sans que ces termes soient eux-mêmes définis ou utilisés à un autre endroit dans le texte du projet de loi. En conséquence, le Conseil d'État estime que la définition sous revue est confuse et source d'insécurité juridique et s'y oppose formellement. Pour les mêmes raisons, il s'oppose formellement à la définition du point 7 initial. Afin de tenir compte des critiques du Conseil d'État à l'égard des définitions de « mesures préventives » et « mesures protectrices » et de lever les oppositions formelles y afférentes, la commission parlementaire décide de supprimer les points 2^o et 7^o initiaux et d'introduire dans un nouveau point 3^o la notion de « mesures de sauvegarde », plus apte à décrire les mesures prises suite à un accident nucléaire et destinées à en atténuer les conséquences.

Les définitions des points 3^o et 4^o initiaux ne suscitent aucun commentaire de la part du Conseil d'État et deviennent les nouveaux points 4^o et 5^o.

En ce qui concerne le point 5 initial, le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle pour insécurité juridique, que cette définition soit clarifiée en indiquant, d'une part, ce qu'il faut entendre par « responsabilité générale » et, d'autre part, de quelle autorisation il s'agit, sachant qu'une installation nucléaire est sujette à maintes procédures d'autorisation. De plus, tenant compte du principe de souveraineté nationale, le Conseil d'État se demande sur quelle base les auteurs du projet de loi entendent poursuivre devant les tribunaux luxembourgeois des organisations internationales gouvernementales ou des États étrangers souverains, de même qu'une autorité nationale étrangère responsable d'une politique énergétique d'un pays étranger. Le Conseil d'État se demande notamment si l'intention des auteurs est de permettre d'engager la responsabilité d'un État étranger en raison de la politique nucléaire menée par cet État ou d'engager la responsabilité conjointe d'une telle autorité nationale responsable de la politique nucléaire en raison d'un accident nucléaire et, si oui, sur base de quels critères. Aux yeux du Conseil d'État, il conviendrait de distinguer clairement entre l'exploitant au sens strict et les entités publiques et étatiques assimilées à un exploitant, en indiquant avec précision sur quelle base la responsabilité de ces dernières peut être engagée. Par ailleurs, en ce qui concerne la responsabilité de l'exploitant au sens strict, le Conseil d'État note que la formulation retenue ne permet de demander réparation qu'à l'exploitant indiqué sur l'autorisation, alors qu'il n'existe aucune garantie que ce dernier dispose d'une couverture financière suffisante. Un tel système pourrait en pratique aboutir à priver le justiciable d'indemnisation. Il convient de tenir compte du fait que le système de responsabilité exclusive de l'exploitant ne se conçoit qu'avec son corollaire indispensable qu'est l'obligation pour ce même exploitant de couvrir sa responsabilité par une assurance ou une autre garantie financière. Le Conseil d'État se demande par quel mécanisme l'écueil de l'insolvabilité de l'exploitant pourrait être évité et s'il ne conviendrait pas à cette fin de revoir la

définition concernant l'exploitant pour y inclure non seulement la personne figurant sur l'autorisation, mais aussi d'autres sociétés du groupe impliquées dans l'exploitation de l'installation nucléaire.

À la lecture de ces remarques, la commission parlementaire décide de rédiger une nouvelle définition de la notion d'« exploitant » (nouveau point 6°) en s'inspirant de la définition du « *Atomhaftungsgesetz* » autrichien. Cette nouvelle définition se lira comme suit : « 6° « exploitant » : toute personne qui a un pouvoir de décision par rapport à l'exploitation d'une installation nucléaire et qui bénéficie économiquement de l'opération d'une installation nucléaire. Le détenteur de l'autorisation d'exploitation de l'installation nucléaire est en tout cas exploitant ; ».

Suite à une question de Monsieur David Wagner, il est signalé que le terme « personne » est suffisant et qu'il n'est donc pas nécessaire d'y ajouter les qualificatifs « physique ou morale ». Suite à une question de Monsieur Marco Schank, il est souligné que la nouvelle définition tient compte de la remarque du Conseil d'État selon laquelle « il conviendrait de distinguer clairement entre l'exploitant au sens strict et les entités publiques et étatiques assimilées à un exploitant, en indiquant avec précision sur quelle base la responsabilité de ces dernières peut être engagée ». En effet, dorénavant, le critère pour déterminer si une personne tombe dans le champ d'application de la définition d'exploitant est celui du pouvoir de décision de cette personne par rapport à l'exploitation d'une installation nucléaire et du bénéfice économique qu'elle tire de l'opération de l'installation. L'« autorité nationale étrangère responsable des politiques énergétiques » ne figure par conséquent plus parmi les personnes visées par la nouvelle définition. Pour la même raison, les « organisations internationales » sont en pratique exclues du champ d'application, alors qu'on imagine mal une organisation internationale détenir un pouvoir de décision par rapport à une installation nucléaire et bénéficier économiquement de son opération. Les États, quant à eux, restent potentiellement dans le champ d'application de la nouvelle définition.

Monsieur Gilles Roth s'interroge sur l'aspect cumulatif de la définition de l'exploitant en tant que « toute personne qui a un pouvoir de décision (...) et qui bénéficie économiquement de l'opération d'une installation nucléaire » ; il en déduit que si l'une des conditions n'est pas remplie, la responsabilité de l'exploitant ne pourra être engagée. De l'avis des responsables gouvernementaux, cet aspect cumulatif existe de toute façon quasi systématiquement dans les faits.

Alors que la future loi s'adressera principalement à nos voisins français et belges, Messieurs Fernand Kartheiser et Gilles Roth doutent de l'effet utile que pourrait avoir le texte et souhaitent avoir plus d'informations à cet égard. Il leur est répondu qu'il faut faire une distinction entre France et Belgique d'un point de vue du principe de souveraineté nationale et de l'immunité de juridiction des États au regard de la Convention européenne sur l'immunité des États et son Protocole additionnel, signée à Bâle le 16 mai 1972. Cette convention, actuellement en vigueur entre huit États, dont la Belgique et le Luxembourg, établit, dans les relations mutuelles entre les États contractants, des règles communes concernant l'étendue de l'immunité de juridiction dont un État jouit devant les tribunaux d'un autre État contractant et tendant à assurer que les États contractants donnent effet aux jugements prononcés par les juridictions de l'un d'entre eux. Cette convention comprend un certain nombre d'exceptions au principe de l'immunité des États (par exemple en matière de relations contractuelles, de droit du travail, de propriété intellectuelle ou de droit des successions, ...).

En ce qui concerne la Belgique, qui est un des États parties à la Convention européenne sur l'immunité des États, il est très improbable qu'elle puisse être atraite devant les juridictions luxembourgeoises en cas d'accident nucléaire. En effet, l'article 11 de cette Convention, qui a trait aux procédures visant la réparation d'un préjudice corporel ou matériel survenu sur le territoire de l'État du for, pourrait trouver à s'appliquer dans le contexte de préjudices causés au Luxembourg par un accident nucléaire dans un autre État. Cependant, cet article exige que l'auteur du dommage ait été présent sur le territoire du for au moment où le fait dommageable y est survenu, ce qui ne sera évidemment pas le cas s'il y a un incident dans une centrale nucléaire à l'étranger.

Pour ce qui est de la France, qui n'est pas un des États parties à la Convention européenne sur l'immunité des États, la question de l'immunité de juridiction devra être examinée sous l'angle du droit international coutumier : celui-ci distingue entre les actes de souveraineté (actes *jure imperii*), pour lesquels les États bénéficient de l'immunité et les actes de gestion accomplis en tant que partie à des rapports relevant du droit privé (actes *jure gestionis*), pour lesquels les États ne bénéficient pas de l'immunité. Dans ce cas, il appartiendra aux juridictions saisies d'une demande d'indemnisation de déterminer si, en l'occurrence, l'activité de l'État ayant mené à le qualifier d'« exploitant » doit être considérée comme acte *jure gestionis* ou *jure imperii*. Si l'acte était qualifié *jure gestionis* et la France condamnée, la saisissabilité des biens devrait être examinée au regard de l'immunité d'exécution qui prévoit deux cas de figure : soit les biens sont situés en France et ne peuvent pas être saisis, soit ils sont situés au Luxembourg et aucun texte légal ni aucune jurisprudence ne sont à ce jour disponibles. À savoir cependant que, dans des cas similaires, la France et la Belgique considèrent toutes deux que si les biens à saisir sont affectés à des activités privées, ils sont saisissables, mais que s'ils sont affectés à une activité souveraine, ils ne le sont pas.

Suite à une intervention de Monsieur Henri Kox qui propose de viser à écrire un texte légal axé sur des solutions concrètes (« *solution-oriented* »), Monsieur Gilles Roth, tout en approuvant cette proposition, estime que, dans sa version actuelle, le texte de la future loi n'apporte aucune solution aux victimes potentielles d'un accident nucléaire.

Dans le même ordre d'idées et à la lumière des explications fournies ci-dessus, Monsieur Fernand Kartheiser conclut qu'une victime d'un accident nucléaire ne pourra, sur base du présent texte, être dédommée ni par la Belgique ni, très probablement, par la France. Il est donc d'avis que le vote de ce projet de loi se bornera à être un exercice de « gesticulation politique ». Il donne à considérer qu'au lieu de voter le texte sous rubrique, une meilleure solution consisterait, pour le Luxembourg, à ratifier les Conventions de Paris et de Bruxelles précitées, en tant que partie, et à demander la renégociation desdits textes, afin de supprimer les limitations monétaire et temporelle de la responsabilité de l'exploitant.

Au point 6 initial (nouveau point 7°), le Conseil d'État propose d'ajouter la notion d'« enfouissement de déchets nucléaires » dans la définition d'une « installation nucléaire », afin de s'assurer que le régime de responsabilité prévu couvre les dommages pouvant résulter d'un tel enfouissement. La Commission fait sienne cette proposition.

Au point 8 initial, le Conseil d'État rappelle qu'il n'y a pas lieu de définir des termes qui s'avèrent être suffisamment clairs, que ce soit dans le langage courant ou dans le langage juridique. Il va de soi que toute entité ayant subi un dommage et ayant la capacité d'agir en justice est qualifiée de victime et jouit d'un droit à réparation. De plus, en ce qui concerne la définition proposée, le Conseil d'État estime que les termes « subdivision politique » sont imprécis et portent à confusion. Au vu de ce qui précède, le Conseil d'État demande la suppression de la définition, sous peine d'opposition formelle pour insécurité juridique. Afin de lever cette opposition formelle, la Commission décide de supprimer la définition de la notion de « victime ».

D'un point de vue légistique, à la phrase liminaire, le Conseil d'État propose de remplacer les termes « Aux fins » par les termes « Au sens » et d'insérer une virgule entre les termes « loi » et « on ». La Commission fait siennes ces propositions.

Au regard de ce qui précède, l'article 2 amendé se lira comme suit :

Art. 2. Définitions

Au sens de la présente loi, on entend par :

1° « accident nucléaire » : **tout fait ou succession de faits de même origine causant des dommages dès lors que ce fait ou ces faits ou certains des dommages causés proviennent ou résultent :**

a) soit des propriétés radioactives, ou à la fois des propriétés radioactives et des propriétés toxiques, explosives ou autres propriétés dangereuses des combustibles nucléaires ou produits ou déchets nucléaires, soit de rayonnements ionisants émis par une autre source quelconque de rayonnements se trouvant dans une installation nucléaire ; ou

b) des propriétés radioactives ou toxiques d'un transport de combustible nucléaire ou d'hexafluorure d'uranium ;

2° « dommage nucléaire » :

a) Tout décès et tout dommage aux personnes ;

b) toute perte de biens et tout dommage aux biens ;

c) tout manque à gagner ;

d) le coût des mesures de sauvegarde et toute autre perte ou tout autre dommage causé par de telles mesures ;

e) tout autre dommage immatériel ;

2. « Mesures préventives » : des mesures, autres que des mesures correctives, destinées à éviter ou à réduire les doses qui, en leur absence, pourraient être reçues dans une situation d'exposition d'urgence ou d'exposition existante ;

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

4° « combustible nucléaire » : toute matière permettant de produire de l'énergie par une réaction de fission nucléaire ;

5° « déchet nucléaire » : matière radioactive, comprenant du combustible nucléaire qui a été irradié dans le cœur d'un réacteur ou extrait d'un tel combustible ;

6° « exploitant » : toute personne qui a un pouvoir de décision par rapport à l'exploitation d'une installation nucléaire et qui bénéficie économiquement de l'opération d'une installation nucléaire. Le détenteur de l'autorisation d'exploitation de l'installation nucléaire est en tout cas exploitant ;

7. « Mesures protectrices » : des mesures destinées à éviter ou à réduire les doses qui, en leur absence, pourraient être reçues pendant ou après un accident nucléaire. Les coûts liés à la mise en place des mesures protectrices font partie des dommages visés par la présente loi.

7° « installation nucléaire » : toute installation qui sert à la production d'énergie nucléaire, ou à la production, l'utilisation, le stockage, l'enfouissement de déchets nucléaires, le traitement ou le retraitement de combustible nucléaires, y compris les réacteurs de recherche.

8. « Victime » : L'Etat ou toute subdivision politique ou toute personne morale de droit public ou de droit privé, ou toute personne physique.

Article 3

L'article met en œuvre le régime de responsabilité en cas d'accident nucléaire en posant le principe de la responsabilité de l'exploitant, indépendamment d'une faute de sa part. Dans sa version initiale, il se lit comme suit :

Art. 3. Responsabilité de l'exploitant

(1) L'exploitant est responsable, indépendamment d'une faute de sa part, de tout dommage qui est causé par un accident nucléaire impliquant une installation nucléaire, pour autant qu'un accident nucléaire est de nature à produire tel dommage.

(2) L'exploitant est également responsable, indépendamment d'une faute de sa part, de tout dommage qui est cause par un accident nucléaire impliquant un transport de combustible nucléaire, de déchets nucléaires ou d'hexafluorure d'uranium, chaque fois que ce transport :

1. provient de son installation nucléaire, avant qu'un exploitant d'une autre installation nucléaire n'en ait assumé la responsabilité aux termes d'un contrat écrit, ou

2. ait comme destinataire son installation nucléaire et qu'il assume la responsabilité aux termes d'un contrat écrit.

(3) Si plusieurs personnes sont exploitants au sens de l'article 2, point 5, elles sont solidairement responsables des dommages visés aux paragraphes 1 et 2. (4) L'exploitant ne pourra s'exonérer que s'il arrive à prouver une faute de la victime.

Le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle pour insécurité juridique, que l'article 3 soit reformulé à la lumière des observations contenues sous les articles 1^{er} et 2 de son avis, en particulier en ce qui concerne la définition des dommages nucléaires couverts. Par ailleurs, aux termes du paragraphe 1^{er}, l'exploitant doit réparer le dommage, « pour autant qu'un accident nucléaire est de nature à produire un tel dommage ». Cette tournure n'est autre que l'expression de la théorie de la causalité adéquate, théorie qui consacre le principe selon lequel seul le préjudice direct est réparable. L'expression d'une telle théorie est, aux yeux du Conseil d'État, en contradiction avec les articles 1^{er} et 4, paragraphe 2, du texte en projet qui visent non seulement la réparation des dommages directs, mais aussi celle des dommages indirects. Le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle pour insécurité juridique, que les auteurs du projet de loi clarifient l'étendue de la responsabilité en ce qui concerne les dommages indirects tant à l'article sous rubrique qu'aux articles 1^{er} et 4, paragraphe 2.

En outre, les auteurs indiquent, dans le commentaire des articles, que la loi en projet ne devrait pas exclure le régime de droit commun de la responsabilité civile délictuelle et contractuelle, sans pour autant que le projet de loi ne contienne d'indication à cet égard. Or, il y a lieu de relever que d'autres dispositions législatives offrent expressément à la victime le choix quant au régime de responsabilité, à l'instar de la loi du 21 avril 1989 relative à la responsabilité civile du fait des produits défectueux, qui dispose en son article 8 que « les dispositions de la présente loi ne portent pas atteinte aux droits dont la victime d'un dommage peut se prévaloir au titre du droit commun de la responsabilité contractuelle ou extracontractuelle ou au titre d'un autre régime spécial de responsabilité. ». De l'avis du Conseil d'État, l'article sous rubrique pourrait donc être complété par un paragraphe 5 qui consacre le principe du choix de la victime entre le régime spécial de responsabilité objective du projet de loi et d'autres régimes de responsabilité conformément à l'intention affirmée des auteurs du projet de loi.

D'un point de vue légistique :

- Au paragraphe 1^{er}, il est indiqué d'écrire : « pour autant qu'un accident nucléaire est de nature à produire un tel dommage ».
- Au paragraphe 2, à la phrase liminaire, il faut lire : « [...] de tout dommage qui est causé par un accident [...] ».
- Toujours au paragraphe 2, au point 1, il faut lire « assumé ».
- Pour ce qui est du paragraphe 4, il y a lieu de le séparer du paragraphe 3 par un passage à la ligne et de supprimer les termes « arrive à ». Partant, le paragraphe 4 devrait se lire comme suit : « L'exploitant ne pourra s'exonérer que s'il prouve une faute de la victime. »

À la lecture des commentaires du Conseil d'État, la commission parlementaire décide d'amender comme suit l'article 3 :

Art. 3. Responsabilité de l'exploitant

(1) L'exploitant est responsable, indépendamment d'une faute de sa part, de tout dommage nucléaire qui est causé par un accident nucléaire ~~impliquant une installation nucléaire, pour autant qu'un accident nucléaire est de nature à produire tel dommage.~~

(2) L'exploitant est également responsable, indépendamment d'une faute de sa part, de tout dommage qui est causé par un accident nucléaire impliquant un transport de combustible nucléaire, de déchets nucléaires ou d'hexafluorure d'uranium, chaque fois que ce transport :
1° provient de son installation nucléaire, avant qu'un exploitant d'une autre installation nucléaire n'en ait assumé la responsabilité aux termes d'un contrat écrit, ou
2° a comme destinataire son installation nucléaire et qu'il assume la responsabilité aux termes d'un contrat écrit.

(3) Si plusieurs personnes sont exploitants au sens de l'article 2, point 5, elles sont solidairement responsables des dommages visés aux paragraphes 1^{er} et 2.

(4) L'exploitant ne pourra s'exonérer que s'il arrive à prouver une faute de la victime.

(5) Les dispositions de la présente loi ne portent pas atteinte aux droits dont la victime d'un dommage peut se prévaloir au titre du droit commun de la responsabilité contractuelle ou extracontractuelle ou au titre d'un autre régime spécial de responsabilité.

Cette nouvelle formulation tient compte des oppositions formelles formulées par le Conseil d'État à l'égard des articles 1^{er}, 2 et 3. Au paragraphe 1^{er}, le bout de phrase « impliquant une installation nucléaire, pour autant qu'un accident nucléaire est de nature à produire un tel dommage » est supprimé afin d'éliminer toute contradiction dans le texte du projet de loi. L'article est complété par un paragraphe 5 qui consacre le principe du choix de la victime entre le régime spécial de responsabilité objective du projet de loi et d'autres régimes de responsabilité.

Article 4

Cet article concerne le délai de prescription. Le paragraphe 1^{er} introduit un délai de prescription de trente ans à compter de la date de l'accident nucléaire, tandis que le paragraphe 2 vise à régler l'aggravation du sort de la victime ayant subi un dommage causé directement ou indirectement par un accident nucléaire. Dans sa version initiale, l'article 4 se lit comme suit :

Art. 4. Prescriptions

(1) Le droit à réparation en vertu de la présente loi est éteint si une action n'est pas intentée dans les trente ans à compter de la date de l'accident nucléaire.

(2) Toute victime qui affirme avoir subi un dommage causé directement ou indirectement par un accident nucléaire et qui a intenté une action en réparation dans le délai applicable en vertu du présent article peut modifier sa demande pour tenir compte de toute aggravation du dommage, même après l'expiration de ce délai, tant qu'un jugement définitif n'a pas été prononcé.

En ce qui concerne le paragraphe 1^{er}, le Conseil d'État note que la prescription des actions en responsabilité civile délictuelle relève de l'article 2262 du Code civil qui prévoit une prescription trentenaire. En droit commun, le point de départ de la prescription court à compter de la date de naissance du dommage ou de sa révélation à la victime, si celle-ci établit qu'elle n'en avait pas eu précédemment connaissance. En retenant la date de survenance du fait dommageable comme point de départ de l'action en prescription, les auteurs retiennent une solution nettement plus défavorable que celle du droit commun.

Au paragraphe 2, le Conseil d'État réitère ses observations formulées à l'endroit des articles 1^{er} et 3 relatives à la contradiction entre le principe de la réparation des dommages indirects et la consécration de la théorie de la causalité adéquate selon laquelle seuls les dommages directs sont réparables.

La Commission décide d'amender l'article 4 en tenant compte des remarques formulées par le Conseil d'État. L'article renvoie dorénavant à l'article 2262 du Code civil en préservant la possibilité pour la victime de modifier sa demande pour tenir compte de toute aggravation du dommage, même après l'expiration de ce délai tant qu'un jugement définitif n'a pas été prononcé. L'article 4 amendé se lira comme suit :

Art. 4. Prescriptions

Toute victime qui affirme avoir subi un dommage nucléaire et qui a intenté une action en réparation dans le délai prévu à l'article 2262 du Code civil, peut modifier sa demande pour tenir compte de toute aggravation du dommage, même après l'expiration de ce délai, tant qu'un jugement définitif n'a pas été prononcé.

Dans le même ordre d'idées et à l'instar du Conseil d'État qui se demande si les auteurs du projet de loi ne devraient pas envisager l'introduction d'un mécanisme d'action collective, au vu de leur intention affichée d'établir un mécanisme de responsabilité civile plus protecteur des intérêts des victimes, Monsieur Franz Fayot rappelle que le mécanisme d'action collective n'existe pas encore dans notre législation et se demande s'il ne devrait pas être profité de l'opportunité pour ce faire dans le cadre du projet de loi sous rubrique. Madame Carole Dieschbourg partage cet avis mais donne à considérer qu'en écho à l'accord de coalition qui énonce que « en matière de protection des consommateurs, un projet de loi pour introduire le recours collectif en droit luxembourgeois sera adopté rapidement » et aussi que « l'introduction des recours collectifs dans des matières autres que la protection des consommateurs sera examinée, par exemple en matière de droit de l'environnement, de lutte contre les discriminations et d'abus de position dominante et de concurrence déloyale », Madame la Ministre de la Protection des consommateurs vient d'instaurer plusieurs groupes de travail rassemblant tous les ministères concernés, afin de mener une réflexion en la matière. Madame la Ministre de l'Environnement, du Climat et du Développement durable estime donc que l'introduction d'un mécanisme d'action collective pourrait donc utilement être envisagée dans le cadre du projet sous rubrique, mais à un stade ultérieur.

Article 5

Le paragraphe 1^{er} de l'article 5 dispose que les tribunaux luxembourgeois sont compétents pour connaître des actions en réparation des dommages concernant le territoire luxembourgeois, les résidents ou les personnes se trouvant sur le territoire luxembourgeois au moment des faits dommageables. Le paragraphe 2 impose le principe de l'autorité de la chose jugée aux juridictions étrangères afin d'éviter que celles-ci ne procèdent à un nouvel examen au fond lorsqu'elles se trouvent saisies d'une demande en *exequatur* d'une décision rendue par une juridiction luxembourgeoise. Dans sa version initiale, l'article 5 se lit comme suit :

Art. 5. Compétence

- (1) Les tribunaux luxembourgeois sont compétents pour connaître des actions relatives aux dommages résultant d'un accident nucléaire et aux coûts des mesures protectrices prises en cas de menace grave et imminente de dommages de cette nature ou après un accident nucléaire pour autant que le territoire luxembourgeois, les résidents ou les personnes se trouvant sur le territoire luxembourgeois au moment des faits dommageables sont concernés.
- (2) Tout jugement d'un tribunal luxembourgeois qui a acquis autorité de chose jugée, ne peut faire l'objet d'un nouvel examen au fond.

Concernant le paragraphe 1^{er}, le Conseil d'État demande à ce que l'articulation entre les règles de compétence y prévues et les règles de compétence prévues au règlement n° 1215/2012 du 12 décembre 2012 concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale (« règlement Bruxelles *Ibis* ») soit précisée, en indiquant que les règles de compétence s'appliquent sans préjudice des dispositions dudit règlement. Il rappelle en outre ses considérations relatives à la mise en cause de la responsabilité d'une entité publique étrangère et attire l'attention des auteurs du texte sur la problématique de la reconnaissance et de l'exécution des décisions qui seront rendues par les tribunaux luxembourgeois sur base de la future loi. Enfin, le Conseil d'État renvoie à ses observations formulées à l'endroit de l'article 2 relatives à la nécessité d'une définition claire et cohérente des dommages couverts et estime que la teneur du paragraphe 1^{er} est à adapter afin de prendre en compte les modifications à apporter à la définition des dommages et mesures protectrices. À la lecture de ces remarques, la Commission décide d'amender le paragraphe 1^{er}, en supprimant la référence aux mesures protectrices afin d'être en conformité avec le reste du texte amendé du projet de loi. Par ailleurs, alors que le Conseil d'État a demandé à ce que l'articulation entre les règles de compétence prévues par la disposition en projet et les règles de compétence prévues au règlement Bruxelles *Ibis* soit précisée, la

Commission estime que cette précision est superflue dans la mesure où le règlement Bruxelles *Ibis* prime en tout état de cause sur la loi nationale qui ne peut y déroger. Il est entendu que la victime peut se prévaloir des dispositions du règlement Bruxelles *Ibis*, sans qu'il ne soit nécessaire de le préciser explicitement à l'article 5.

Concernant le paragraphe 2, outre le fait qu'il est étranger à l'objet de l'article relatif à la compétence, le Conseil d'État rappelle qu'il n'appartient pas au législateur luxembourgeois de définir les conditions d'*exequatur* des décisions rendues par ses propres tribunaux auprès des juridictions étrangères. Une telle disposition méconnaîtrait la souveraineté de l'État requis, en violation des règles de droit international public. En effet, les conditions de l'*exequatur* dépendent des règles applicables dans l'État requis en vertu de son droit national, du droit européen, ou du droit international privé. Le Conseil d'État s'oppose donc formellement au paragraphe 2. La commission parlementaire décide de supprimer le paragraphe 2 suite à l'opposition formelle du Conseil d'État pour méconnaissance des règles de droit international. En effet, conformément au règlement Bruxelles *Ibis*, les décisions rendues par les juridictions luxembourgeoises seront reconnues et exécutées dans les autres États membres, sauf les rares exceptions énumérées aux articles 45 et 46 dudit Règlement, sans qu'il soit nécessaire de recourir à une quelconque procédure. De même, une décision rendue dans un État membre et qui est exécutoire dans cet État membre jouit de la force exécutoire dans les autres États membres sans qu'une déclaration constatant la force exécutoire ne soit nécessaire. Le Règlement Bruxelles *Ibis* dispose qu'en aucun cas, une décision étrangère ne peut faire l'objet d'une révision au fond en vue de son exécution dans l'État requis. Pour les cas de figure tombant dans le champ d'application du Règlement Bruxelles *Ibis*, le paragraphe 2 de l'article 5 est donc redondant. Pour les cas de figure ne tombant pas dans le champ d'application du Règlement Bruxelles *Ibis*, il n'appartient pas au législateur luxembourgeois, comme le relève à juste titre le Conseil d'État, de définir les conditions d'*exequatur* des décisions luxembourgeoises auprès des juridictions étrangères.

Au regard de ce qui précède, l'article 5 amendé se lira comme suit :

Art. 5. Compétence

~~(1) Les tribunaux luxembourgeois sont compétents pour connaître des actions relatives aux dommages nucléaires résultant d'un accident nucléaire et aux coûts des mesures protectrices prises en cas de menace grave et imminente de dommages de cette nature ou après un accident nucléaire pour autant que le territoire luxembourgeois, les résidents ou les personnes se trouvant sur le territoire luxembourgeois au moment des faits dommageables sont concernés.~~

~~(2) Tout jugement d'un tribunal luxembourgeois qui a acquis autorité de chose jugée, ne peut faire l'objet d'un nouvel examen au fond.~~

Article 6

L'article 6 précise que les actions en responsabilité civile en cas d'accident nucléaire sont régies par la loi luxembourgeoise. Hormis une remarque d'ordre purement légistique, cet article n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État et se lit comme suit :

Art 6. Loi applicable

En cas d'accident nucléaire, les actions en responsabilité civile sont régies par la loi luxembourgeoise.

Article 7

L'article 7 modifie la loi modifiée du 20 avril 2009 relative à la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux en supprimant le quatrième paragraphe de l'article 5 et l'annexe V. Le quatrième paragraphe de

l'article 5 dispose que « La présente loi ne s'applique pas aux risques ni aux dommages environnementaux nucléaires ni à la menace imminente de tels dommages qui peuvent résulter d'activités relevant du traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique ou d'un incident ou d'une activité à l'égard desquels la responsabilité ou l'indemnisation relèvent du champ d'application d'un des instruments internationaux énumérés à l'annexe V. » Avec la suppression du quatrième paragraphe de l'article 5, l'annexe V devient superflète. Dans sa version initiale, l'article se lit comme suit :

Art 7. Disposition modificatives

La loi modifiée du 20 avril 2009 relative à la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux est modifiée comme suit :

1. A l'article 5, le 4^{ième} paragraphe est supprimé ;
2. L'annexe V est supprimée.

Le Conseil d'État émet les remarques d'ordre légistique suivantes :

- À l'intitulé de l'article, il y a lieu d'accorder le terme « disposition » au pluriel.
- À la phrase liminaire, il y a lieu d'accorder le terme « modifié » au féminin.
- Le Conseil d'État rappelle qu'on « abroge » un acte normatif dans son ensemble ainsi que les articles, paragraphes ou annexes, tandis que l'on « supprime » toutes les autres dispositions, comme les alinéas, phrases ou parties de phrase. Les points 1 et 2 sont donc à libeller comme suit :
« 1° À l'article 5, le paragraphe 4 est abrogé ;
2° L'annexe V est abrogée. »

La Commission décide d'amender comme suit l'article 7 :

Art 7. Dispositions modificatives

(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 est modifiée comme suit :

- 1° A l'article 5, le paragraphe 4 est abrogé ;
- 2° L'annexe V est abrogée.

(2) L'article 2, point 4, lettre a) de la loi modifiée du 21 avril 1989 relative à la responsabilité civile du fait des produits défectueux est remplacé par la disposition suivante :

« a) des dommages résultant d'accidents nucléaires et qui sont couverts par la loi du [...] relative à responsabilité civile en matière de dommages en relation avec un accident nucléaire ; »

L'amendement modifie la référence à l'article 2, point 4, lettre a) de la loi modifiée du 21 avril 1989 relative à la responsabilité civile du fait des produits défectueux, afin de tenir compte des observations du Conseil d'État qui, dans ses remarques à l'endroit de l'article 1^{er}, note que ledit texte prévoit que tout dommage, à l'exclusion notamment « des dommages résultant d'accidents nucléaires et qui sont couverts par des conventions internationales en vigueur à l'égard du Luxembourg », est couvert par cette loi. Le Conseil d'État se demande si les auteurs du projet de loi estiment que la loi précitée du 21 avril 1989 devrait s'appliquer également aux accidents nucléaires. Si tel n'est pas le cas, il estime qu'il y a lieu d'apporter les modifications qui s'imposent à ladite loi.

En conséquence de cet amendement, l'intitulé du projet de loi est également amendé, afin de refléter la modification apportée à la loi précitée du 21 avril 1989.

Nouvel article 8

La Commission décide d'ajouter un nouvel article 8 formulé comme suit :

Art 8. Intitulé de citation

La référence à la présente loi se fait sous la forme suivante : « loi du [...] relative à la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires ».

Ce nouvel article a pour objet d'ajouter un intitulé de citation au projet de loi.

*

Les amendements détaillés ci-dessus sont adoptés à la majorité des membres présents, le groupe parlementaire CSV s'abstenant et l'ADR votant contre. Ils seront envoyés au Conseil d'État pour avis complémentaire dans les meilleurs délais.

3. Divers

Aucun point divers n'a été abordé.

Luxembourg, le 20 juin 2019

La Secrétaire,
Rachel Moris

Le Président,
François Benoy