

N° 7221⁹**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2019-2020

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**

* * *

**RAPPORT DE LA COMMISSION DE L'ENVIRONNEMENT, DU CLIMAT,
DE L'ENERGIE ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE**

(22.5.2020)

La commission se compose de : M. François BENOY, Président-Rapporteur ; MM. Carlo BACK, André BAULER, Mme Stéphanie EMPAIN, MM. Georges ENGEL, Paul GALLES, Gusty GRAAS, Max HAHN, Mmes Martine HANSEN, Cécile HEMMEN, MM. Aly KAES, Fernand KARTHEISER, Gilles ROTH, Marco SCHANK, David WAGNER, Membres.

*

I. ANTECEDENTS

Le projet de loi a été déposé à la Chambre des Députés le 18 décembre 2017 par la Ministre de l'Environnement.

Le Conseil d'État a émis son avis le 26 mars 2019.

Les avis de la Chambre des Salariés et de la Chambre de Commerce datent respectivement des 27 février et 2 mars 2018.

Le 12 juin 2019, la Commission de l'Environnement, du Climat, de l'Énergie et de l'Aménagement du territoire a nommé M. Henri Kox comme rapporteur du projet de loi. En remplacement de ce dernier, elle a nommé M. François Benoy rapporteur en date du 15 janvier 2020.

La Commission a examiné le projet de loi ainsi que l'avis du Conseil d'État lors de sa réunion du 12 juin 2019 et elle a, le même jour, adopté une série d'amendements parlementaires.

Le Conseil d'État a émis son avis complémentaire le 12 novembre 2019.

L'avis complémentaire de la Chambre de Commerce date du 25 octobre 2019.

La Commission a examiné l'avis complémentaire du Conseil d'État lors de sa réunion du 15 janvier 2020 et elle a, le même jour, adopté un amendement parlementaire.

Les deuxièmes avis complémentaires du Conseil d'État et de la Chambre de Commerce datent respectivement des 10 mars et 26 février 2020.

La Commission de l'Environnement, du Climat, de l'Énergie et de l'Aménagement du territoire a examiné le deuxième avis complémentaire du Conseil d'État au cours de la réunion du 1^{er} avril 2020 ; elle a adopté le présent rapport au cours de la réunion du 22 mai 2020.

*

II. OBJET DU PROJET DE LOI

Le projet de loi a pour objet de doter le Grand-Duché de Luxembourg d'un régime spécial de responsabilité civile en matière de dommages en relation avec un accident nucléaire. Il s'agit d'un régime juridique spécifique d'indemnisation et de réparation en cas d'accident nucléaire causant des dommages sur le territoire luxembourgeois et qui sera plus avantageux pour les victimes potentielles que le régime de droit commun et les différentes conventions internationales en la matière.

L'entrée en vigueur de cette législation rendra possible une action judiciaire devant des tribunaux luxembourgeois en relation avec des dommages aux personnes, aux biens ou à l'environnement sur le territoire luxembourgeois sans que la victime ne soit requise d'apporter la preuve d'une faute de l'exploitant de l'installation nucléaire, sans limite maximale d'indemnisation et ce pendant 30 ans.

Le Luxembourg suit l'approche adoptée par l'Autriche, pays qui – tout comme le Luxembourg – avait signé les conventions internationales de Paris (1960) et de Bruxelles (1963), mais qui a finalement décidé de ne pas les ratifier, préférant adopter un régime national. Les principaux arguments pour ne pas ratifier ces conventions internationales sur la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires sont explicités au chapitre suivant « III. Considérations générales ».

Enfin, le projet de loi saisit également l'opportunité pour modifier la loi relative à la responsabilité environnementale par la suppression des exceptions y prévues pour l'industrie nucléaire, ainsi que la loi du 21 avril 1989 sur la responsabilité civile du fait des produits défectueux.

De par son approche juridique, la future loi matérialisera le risque financier d'un accident nucléaire à charge de l'exploitant et aidera à mettre en évidence le danger ainsi que les coûts et risques financiers réels du nucléaire.

Les principes essentiels du régime de responsabilité proposé sont les suivants :

- **Instauration d'un régime de responsabilité objective** : À la différence du régime de droit commun, une victime qui a subi un dommage causé par un accident nucléaire ne devra pas établir une faute dans le chef de l'exploitant pour être indemnisée.
- **Indemnisation illimitée** : À l'inverse des conventions internationales et de nombreuses législations nationales des pays possédant des installations nucléaires, le projet de loi n'établit aucun plafond. Les dommages susceptibles d'être indemnisés sont définis par le projet de loi.
- **Prescription de 30 ans à partir de la date de naissance du dommage ou de sa révélation à la victime** : Étant donné que les délais de prescription à l'introduction d'une action en réparation d'une perte ou d'un dommage sont trop restrictifs dans la plupart des cas, il a été opté pour un délai de prescription de trente ans à partir de la date de naissance du dommage ou de sa révélation à la victime.
- **Compétence des tribunaux luxembourgeois** : Les tribunaux luxembourgeois – et non pas ceux du pays de l'installation – sont compétents lorsque le territoire luxembourgeois, les résidents ou les personnes se trouvant sur le territoire luxembourgeois sont concernés, ce qui facilite les procédures et réduit les coûts au profit des victimes.
- **Réparation des dommages environnementaux** : En supprimant les exceptions pour l'industrie nucléaire dans la loi relative à la responsabilité environnementale, les dommages causés à l'environnement par une activité nucléaire pourront également faire l'objet d'une indemnisation appropriée (atteinte au sol, à la nature ou à l'eau).
- **Régime spécifique mais non exclusif** : Le régime proposé est complémentaire et ne remplace ni n'exclut les autres moyens juridiques accessibles aux victimes potentielles, tels que le régime de droit commun de la responsabilité délictuelle et contractuelle.

La loi en projet définit l'accident nucléaire comme tout fait ou succession de faits de même origine causant des dommages nucléaires dès lors que ce fait ou ces faits ou certains des dommages nucléaires causés proviennent ou résultent soit des propriétés radioactives, ou à la fois des propriétés radioactives et des propriétés toxiques, explosives ou autres propriétés dangereuses des combustibles nucléaires ou déchets nucléaires ou d'hexafluorure d'uranium, soit de rayonnements ionisants émis par une autre source quelconque de rayonnements se trouvant dans une installation nucléaire, en provenance ou à destination d'une installation nucléaire.

Le projet vise par ailleurs non seulement les installations servant à la production d'énergie nucléaire, mais aussi toute installation servant à la production, l'utilisation, le stockage, l'enfouissement de

déchets nucléaires, le traitement ou le retraitement de combustible nucléaires, ainsi que les réacteurs de recherche.

Les dommages nucléaires visés englobent aussi bien tout dommage aux personnes, toute perte de biens ou tout dommage aux biens et tout manque à gagner, que le coût des mesures de sauvegarde et toute autre perte ou tout autre dommage causé par de telles mesures, ainsi que tout autre dommage immatériel.

Enfin, exploitant responsable au titre de la présente loi en projet sera toute personne ayant un pouvoir de décision par rapport à l'exploitation d'une installation nucléaire et qui bénéficie économiquement de l'opération d'une installation nucléaire, tandis que le détenteur de l'autorisation d'exploitation de l'installation nucléaire sera en tout cas considéré comme exploitant.

*

III. CONSIDERATIONS GENERALES

La situation juridique actuelle

Bien que l'Allemagne planifie d'arrêter son dernier réacteur nucléaire commercial au plus tard en 2022, que la loi belge fixe ce délai en 2025, et que la France prévoit de réduire le nombre de réacteurs, les trois pays voisins du Luxembourg – tout comme les Pays-Bas – exploitent actuellement des centrales nucléaires et ont ratifié les conventions internationales en la matière. Le Luxembourg avait signé la Convention de Paris de 1960, la Convention complémentaire de Bruxelles de 1963 ainsi que les protocoles additionnels de 1964 et de 1982 portant modification de ces conventions, mais – contrairement aux pays voisins du Luxembourg – ne les a jamais ratifiés.

À ce jour, notre pays ne dispose donc pas d'un régime juridique spécifique concernant l'indemnisation et la réparation des dommages subis par ses citoyens et résidents en cas d'accident nucléaire. En conséquence, c'est le droit commun de la responsabilité civile qui s'applique. Les victimes devraient donc identifier le responsable qui a commis la faute à l'origine de l'accident nucléaire. Dans une installation complexe, comme une centrale nucléaire, il s'agirait de prouver la faute commise et le lien de causalité entre sa faute et le dommage subi par une victime. En outre, l'indemnisation de certains dommages tels que les mesures protectrices, l'évacuation de la population et la décontamination de l'environnement, ainsi que d'autres pertes économiques indirectement dues à l'accident est incertaine.

Les auteurs de l'étude juridique, initiée par le Département de l'environnement du Ministère du Développement durable et des Infrastructures en 2017, ne plaident cependant pas pour l'adhésion à une convention internationale. Ils insistent sur le fait que toutes les conventions internationales sur la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires ont été conçues afin de limiter les risques financiers pour l'industrie nucléaire.

Les conventions internationales

Déjà avant l'accident nucléaire de Tchernobyl en 1986, les États partisans de l'exploitation de l'énergie nucléaire étaient conscients que les répercussions d'un accident nucléaire seraient potentiellement énormes et ne s'arrêteraient pas aux frontières politiques ou géographiques et qu'il faudrait mettre en place un régime international instituant un système de responsabilité harmonisé qui réduirait le risque juridique et financier afin de protéger les investisseurs et opérateurs contre des demandes d'indemnisation ruineuses.

Un premier régime international a vu le jour en 1960, lorsque des pays d'Europe de l'Ouest ont adopté une convention à vocation régionale connue sous le nom de « *Convention de Paris* ». Les États Parties se sont néanmoins rapidement aperçus que le montant de la responsabilité fixé dans la convention initiale était bien trop bas pour un accident nucléaire plus grave. Ainsi, une majorité d'entre eux a déjà adopté en 1963 la « *Convention complémentaire de Bruxelles* ».

Ces deux conventions furent ensuite amendées en 1964, en 1982 et en 2004, bien qu'au bout de 16 ans les dernières modifications de 2004 ne soient toujours pas entrées en vigueur.

En 1963, parallèlement à l'adoption de la Convention complémentaire de Bruxelles précitée, plusieurs États d'Amérique centrale et du Sud, d'Afrique, d'Asie et d'Europe de l'Est ont créé, avec la

« *Convention de Vienne* », un deuxième régime international en matière de responsabilité civile nucléaire. Celui-ci s'inspirait largement des principes de base de la Convention de Paris mais avait une vocation géographique mondiale.

Les deux régimes multilatéraux ne s'appliquaient pas aux dommages nucléaires subis sur le territoire d'une Partie à l'autre convention et se révélaient même être mutuellement exclusifs en raison d'obligations contradictoires pour un État souhaitant adhérer aux deux conventions.

Ce n'est que suite à l'accident de Tchernobyl, en avril 1986, que des négociations ont débuté pour un « *Protocole commun* » reliant les Conventions de Paris et de Vienne, afin de mieux faire face aux conséquences transfrontalières d'un accident nucléaire affectant des pays membres des conventions de Paris ou de Vienne. Ce protocole commun fut adopté en 1988.

La prochaine modification de la Convention de Vienne eut lieu en 1997, lorsqu'un « *Protocole de révision* » augmenta les montants des garanties d'indemnisation.

Toujours en 1997, certains pays adoptèrent une « *Convention sur la réparation complémentaire des dommages nucléaires* ». Cette nouvelle convention augmentait le montant de la réparation au moyen de fonds publics alloués par les différents États Parties pour le cas où le montant national ne suffirait pas à réparer les dommages causés par l'accident nucléaire. Cette convention n'est finalement entrée en vigueur qu'en 2015, 18 ans après son adoption.

Enfin, les derniers amendements de 2004 aux conventions de Paris et de Bruxelles augmentent considérablement les plafonds d'indemnisation pour les porter à 1,5 milliard d'euros : 700 millions d'euros pour l'exploitant à garantir intégralement par une garantie RC commerciale, 500 millions d'euros à garantir par l'État de l'installation et 300 millions d'euros à garantir par l'ensemble des États Parties à la Convention. Or, nous l'avons vu, ces amendements ne sont toujours pas en vigueur.

Ces longs délais de ratification et d'entrée en vigueur illustrent le caractère hautement controversé de ces conventions. Selon les auteurs du présent projet de loi, seule une quarantaine de pays adhèrent actuellement à l'une ou l'autre des conventions et il y manque notamment toujours plusieurs pays nucléaires importants, tels que les États-Unis ou la Fédération de Russie.

Les principes désavantageux des conventions

De ces conventions résulte en effet toute une série de désavantages flagrants pour la défense des intérêts légitimes des victimes d'un accident nucléaire :

– *Le principe de l'unité juridictionnelle consacré par les Conventions internationales :*

La règle de l'unité juridictionnelle prévoit que seuls les tribunaux de la partie contractante sur le territoire de laquelle l'accident est survenu ont compétence pour connaître des demandes en réparation des dommages en résultant.

L'unité juridictionnelle implique une autre règle relative à la détermination de la loi applicable en vertu de laquelle les tribunaux compétents appliquent la convention pertinente et leur propre droit national pour toutes les questions de fond et de procédure non traitées par la convention, sans discrimination à l'égard des victimes fondée sur la nationalité, le domicile ou la résidence. Cette règle est un obstacle considérable pour les pays qui ne disposent d'aucune installation nucléaire en exploitation sur leur territoire, comme le Grand-Duché du Luxembourg et l'Irlande. En effet, la victime n'a pas le droit d'introduire une demande de réparation dans son pays d'origine, ce qui pose des difficultés pour la victime en termes de langue, de coûts et d'éloignement géographique.

En conclusion, dans l'hypothèse où le Grand-Duché du Luxembourg devait ratifier la Convention de Paris, les victimes luxembourgeoises seraient indemnisées en cas d'accident sur la base du droit national applicable et par une décision du tribunal national compétent. Toute demande introduite devant un juge luxembourgeois serait déclarée irrecevable en application de la Convention de Paris.

– *La limitation monétaire de la responsabilité de l'exploitant :*

Le droit commun de la responsabilité civile requiert certes une réparation intégrale. Toutefois, le souci de protéger les exploitants contre des demandes en réparation ruineuses et le besoin de permettre

à un assureur privé de couvrir ce risque ont mené à limiter dans les conventions internationales le montant de la responsabilité nucléaire.

– La limitation temporelle de la responsabilité de l’exploitant :

Les délais de prescription applicables à l’introduction d’une action en réparation d’une perte ou d’un dommage sont trop restrictifs, car bon nombre d’effets secondaires des dommages nucléaires ne se manifestent pas avant une dizaine d’années voire beaucoup plus tard.

En effet, la loi française prévoit que les actions en réparation se prescrivent par trois ans soit à compter du moment où la victime a eu connaissance du dommage et de l’exploitant responsable, soit à compter du moment où elle a dû raisonnablement en avoir connaissance. Elles ne peuvent toutefois être intentées plus de dix ans à compter du jour de l’accident.

La loi belge prévoit un délai de prescription de dix ans à compter de l’accident. En matière de dommage corporel, le délai est de trente ans. L’action se prescrit en tous cas par trois ans à partir du moment où le lésé a eu connaissance du dommage nucléaire et de l’identité de l’exploitant ou à compter du moment où il a dû, raisonnablement, en avoir connaissance, sans que les délais de dix ou de trente ans fixés puissent être dépassés.

– La nature limitée des dommages couverts et les causes d’exonération :

Avant sa modification, la Convention de Paris ne donnait aucune définition claire de la notion de dommage nucléaire. Il en va ainsi des lois de nombreux pays qui ne visent expressément que les dommages matériels et corporels. Il existe donc un flou sur le caractère indemnisable ou non des dommages environnementaux et des dommages immatériels. Avec l’entrée en vigueur des amendements à la Convention de Paris de 2004, la convention profitera néanmoins d’une définition plus complète du dommage nucléaire, en incluant notamment les dommages immatériels et environnementaux.

En revanche, tant en France qu’en Belgique, l’exploitant nucléaire n’est pas responsable si le dommage découle d’un accident dû directement à des actes de conflit armé, d’hostilités, de guerre civile et d’insurrection. Il est à noter que ces notions n’englobent pas les actes terroristes, qui ne constituent donc pas un motif d’exonération de responsabilité.

– La participation à la réparation :

Un pays non-nucléaire – comme le Luxembourg s’il était Partie aux dites Conventions – devrait contribuer financièrement à la réparation des dommages résultant d’un accident, indépendamment du fait que ce pays non-nucléaire soit affecté par les conséquences de l’accident ou non. Or, il est anormal qu’un pays qui ne peut pas être à l’origine d’un accident nucléaire, doive contribuer obligatoirement à la réparation des dommages d’un accident nucléaire.

En conclusion, il est donc préférable pour les victimes luxembourgeoises d’un éventuel accident nucléaire de ne pas devenir Partie aux Conventions internationales, ni de garder le régime de droit commun comme seule base, mais de pouvoir profiter d’un régime spécifique de responsabilité civile se basant sur le principe de la responsabilité objective du régime international de la responsabilité nucléaire, tout en évitant les désavantages mentionnés.

Les auteurs de l’étude juridique notent qu’un tel régime national sera pleinement opposable aux exploitants des centrales nucléaires des pays voisins du Luxembourg – tout comme aux autres pays membres de l’Union européenne – grâce aux dispositions du Règlement (UE) n°1215/2012 – dit Règlement de « Bruxelles I bis » – sur la compétence judiciaire et l’exécution des jugements en matière civile et commerciale.

Il est par ailleurs intéressant de noter que la règle de l’unité juridictionnelle, fixée par la Convention de Paris, qui limite la compétence juridictionnelle exclusivement aux tribunaux du pays d’origine de l’accident nucléaire, est en contradiction avec le Règlement (UE) n°1215/2012 précité, car ce dernier garantit un choix à la victime. Le défendeur peut être attiré, outre devant les tribunaux de son domicile, devant les tribunaux du lieu où le fait dommageable s’est produit ou risque de se produire.

Dans ce contexte, d’une part la Décision du Conseil du 27 novembre 2003 (2003/882/CE) autorisant les Etats membres qui sont parties contractantes à la Convention de Paris à signer le Protocole portant modification de ladite convention et d’autre part la Décision du Conseil du 8 mars 2004 (2004/294/

CE) autorisant les Etats membres qui sont parties contractantes à la Convention de Paris à ratifier le protocole portant modification de ladite convention, retiennent ce qui suit : « (...) *trois Etats membres, l’Autriche, l’Irlande et le Luxembourg, ne sont pas parties à la convention de Paris. (...) l’Autriche, l’Irlande et le Luxembourg continueront à se fonder sur les règles communautaires figurant dans le règlement (CE) n°44/2001 et à les appliquer dans le domaine couvert par la convention de Paris et par le protocole portant modification de cette convention.* ». Or, en vertu du Règlement (UE) n°1215/2012, qui a remplacé le Règlement (CE) n°44/2001, une personne domiciliée sur le territoire d’un autre Etat membre peut être citée en justice « *devant la juridiction du lieu où le fait dommageable s’est produit ou risque de se produire* ». Cette notion a été interprétée par la Cour de Justice de l’Union Européenne comme visant à la fois le lieu où le dommage est survenu et le lieu de l’événement causal qui est à l’origine de ce dommage. Ainsi, la victime a le choix d’assigner, soit au lieu où le dommage s’est manifesté, soit à celui d’où le dommage tire son origine.

Le projet de loi sous rubrique confirme ainsi la faculté de saisir les juridictions luxembourgeoises lorsque le territoire luxembourgeois, les résidents ou les personnes se trouvant sur le territoire luxembourgeois au moment des faits dommageables sont concernés, en accord avec le Règlement (UE) n°1215/2012.

Ainsi, les décisions rendues par les juridictions luxembourgeoises seront reconnues et exécutées dans les autres États membres conformément au Règlement. Sauf les rares exceptions limitativement énumérées aux articles 45 et 46 dudit Règlement, les décisions rendues dans un État membre sont donc reconnues dans les autres États membres sans qu’il soit nécessaire de recourir à aucune 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 de l’Union européenne sans qu’une déclaration constatant la force exécutoire soit nécessaire. Pour les pays membres de l’AELE, c’est-à-dire pour l’Islande, le Liechtenstein, la Norvège et surtout pour la Suisse – pays opérant cinq centrales nucléaires dont la plus vieille d’Europe – la reconnaissance et l’exécution des décisions se feront conformément aux dispositions de la Convention de Lugano concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l’exécution des décisions en matière civile et commerciale.

Selon les auteurs du projet de loi, il convient enfin de préciser que des difficultés de reconnaissance et d’exécution des décisions rendues par les juridictions luxembourgeoises ne peuvent être totalement exclues par rapport à des pays qui ne sont membres ni de l’Union européenne ni de l’AELE.

Enfin, mentionnons à titre anecdotique la « *Convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Grand-Duché du Luxembourg pour la réalisation et l’exploitation de certaines implantations industrielles sur la Moselle* » de mars 1986. Dans le contexte des années 1970 et 1980 – c’est-à-dire du projet avorté d’un réacteur nucléaire luxembourgeois à Remerschen et du projet confirmé d’une centrale nucléaire française à Cattenom – les gouvernements luxembourgeois de l’époque avaient cherché à négocier une convention bilatérale encadrant les éventuels projets nucléaires.

Finalisée tardivement en mars 1986, cette convention, qui fut largement décriée par le mouvement anti-nucléaire de l’époque, deviendra six semaines plus tard – ironie de l’histoire – une victime de la pire catastrophe nucléaire à ce jour. Le 26 avril 1986, l’explosion d’un réacteur nucléaire à Tchernobyl provoqua des dommages d’une gravité radiologique et d’une envergure transnationale inimaginables avant cette date.

Confronté à cette réalité d’un accident nucléaire de la catégorie la plus grave (Niveau 7 sur l’échelle INES), le Luxembourg avait finalement décidé – tout comme pour les conventions internationales précitées – de ne pas ratifier cette convention bilatérale, qui contenait par ailleurs des dispositions en matière de responsabilité civile nucléaire renvoyant aux Conventions de Paris et de Bruxelles.

La responsabilité civile nucléaire de l’exploitant dans nos pays voisins

Force est de constater qu’aujourd’hui, plusieurs régimes de responsabilité civile nucléaire coexistent et que la situation reste très complexe et fragmentée : nous avons deux régimes internationaux avec leurs protocoles, compléments et passerelles qui n’ont pas forcément été ratifiés par les mêmes États ni transposés de manière identique.

Pour les États Parties, les limites de responsabilité fixées par les conventions internationales constituent juridiquement le seuil minimum de responsabilité d’un exploitant. Or, dans la plupart des cas de

transposition, ces limites sont considérées comme un seuil maximum et très peu de législations nationales vont au-delà des exigences prévues par les conventions.

En ce qui concerne plus spécifiquement les montants à supporter en cas d'accident par l'exploitant d'une installation nucléaire dans les pays voisins du Luxembourg, la situation se présente comme suit :

En France : la législation actuelle intègre déjà depuis 2016 les modifications qui découleront de l'entrée en vigueur des protocoles de 2004 aux conventions de Paris et de Bruxelles et fixe à 700 millions d'euros la limite maximum en responsabilité civile nucléaire à charge de l'exploitant d'une installation nucléaire, obligatoirement couverte par une garantie RC commerciale.

En Belgique et aux Pays-Bas : la limite maximum en responsabilité civile nucléaire à charge de l'exploitant d'une installation nucléaire est fixée à 1.200 millions d'euros (1,2 milliard) avec obligation de couverture par une garantie RC commerciale.

En Allemagne : la législation ne prévoit pas de plafond, mais définit une responsabilité civile nucléaire illimitée pour l'opérateur de l'installation avec obligation de garantie financière par RC commerciale d'un montant de 2.500 millions d'euros (2,5 milliards).

Les coûts d'un accident nucléaire majeur

Les accidents nucléaires civils les plus graves de l'histoire (1986 à Tchernobyl, URSS et 2011 à Fukushima, Japon), ont démontré que, dans le pire des cas, la technologie nucléaire peut avoir des conséquences négatives gigantesques, à la fois pour les personnes, les biens et pour l'environnement. Or, nous avons vu que les conventions internationales en matière de responsabilité nucléaire plafonnent le montant total des indemnités disponibles en cas d'accident grave à des niveaux largement inférieurs aux véritables coûts engendrés par un accident nucléaire.

À titre d'illustration des coûts potentiels, on peut citer une étude des Sandia National Labs de 1982 (mise à jour en 2004), qui a évalué le coût d'un accident majeur dans une centrale nucléaire proche de New York à plus de 2.000 milliards de dollars.

Plus proche de chez nous, une étude de 2011, effectuée par les Versicherungsforen Leipzig, évaluait un accident majeur en Allemagne à 6.090 milliards d'euros, tandis qu'en France, l'établissement public « Institut de Radioprotection et de Sûreté Nucléaire (IRSN) » avait estimé en 2007, que dans le scénario d'accident le plus extrême – c'est-à-dire de type Tchernobyl – les coûts pourraient monter jusqu'à 5.800 milliards. Dans ce scénario avec zone d'exclusion et zone contaminée étendues, les principaux coûts concernaient justement les indemnités et les aides aux territoires contaminés (agriculteurs, entreprises, coût environnemental, ...), qui atteindraient à eux seuls 4.400 milliards d'euros !

En 2013, le même institut a publié une nouvelle étude, basée sur des hypothèses et méthodologies différentes, qui situe le coût médian d'un accident majeur dans une fourchette allant de 120 à 430 milliards d'euros en fonction des rejets radioactifs. Même si l'on peut s'étonner que la limite supérieure des coûts de l'étude IRSN de 2013 soit plus de 13 fois inférieure à celle de l'étude IRSN de 2007, nous nous devons de constater que même les limites inférieures des estimations de coûts d'un accident majeur dépassent largement les limites d'indemnisation fixées par les conventions internationales ou les législations française et belge.

Enfin, plus récemment, le « Japan Center for Economic Research » a publié en mars 2019 une estimation des coûts de nettoyage à long terme liés à l'accident nucléaire de Fukushima. Les auteurs y mentionnent un montant pouvant aller jusqu'à 684 milliards d'euros sur quarante ans !

Vu les plafonds d'indemnisation fixés dans les conventions internationales et à la différence d'autres industries, l'industrie nucléaire n'est donc pas tenue d'indemniser totalement les victimes éventuelles pour ses dégâts directs et indirects potentiellement gigantesques, transfrontaliers et très persistants dans l'environnement. On peut donc estimer que l'énergie nucléaire profite depuis 60 ans d'un avantage concurrentiel énorme face aux autres sources d'énergie.

À l'image de la loi autrichienne sur la responsabilité civile, la loi luxembourgeoise proposée par le présent rapport fera donc peser le risque financier réel sur les exploitants des installations nucléaires et contribuera éventuellement à rapprocher le coût de production nucléaire – artificiellement bas – de son coût réel.

IV. AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Avis du Conseil d'Etat

Dans son avis du 26 mars 2019, le Conseil d'État se demande, à titre d'observation générale, si les auteurs 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 nucléaire plus protecteur des intérêts des victimes.

Quant au fond, le Conseil d'État se voit contraint d'émettre neuf oppositions formelles, qui visent principalement des définitions et des libellés contradictoires entraînant une insécurité juridique et dans un cas pour cause d'incompatibilité avec les règles de droit international en matière des conditions de l'*exequatur*. Pour le détail des remarques, il est renvoyé au chapitre « VI. Commentaires des articles ».

Avis complémentaire du Conseil d'Etat

Dans son avis complémentaire du 12 novembre 2019, la Haute Corporation insiste tout d'abord que son observation relative 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. Ensuite, le Conseil d'État constate que les six amendements soumis lui permettent de lever presque toutes les oppositions formelles. Parmi les observations émises, une seule est assortie d'une opposition formelle visant la définition de l'accident nucléaire.

En guise de réponse à l'observation relative au mécanisme d'action collective, la commission parlementaire a estimé, lors de sa réunion du 15 janvier 2020, 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 a instauré plusieurs groupes de travail rassemblant tous les ministères concernés, afin de mener une réflexion en la matière.

Deuxième avis complémentaire du Conseil d'Etat

Dans son deuxième avis complémentaire, du 10 mars 2020, la Haute Corporation rappelle que, dans son avis complémentaire du 12 novembre 2019, elle avait émis une opposition formelle en relevant une insécurité juridique résultant des difficultés d'articulation entre la définition de l'accident nucléaire et la responsabilité de l'exploitant pour les accidents survenus pendant le transport. Le Conseil d'État note à présent que l'amendement parlementaire lui soumis permet de lever son opposition formelle.

*

V. AVIS DES CHAMBRES PROFESSIONNELLES

Avis de la Chambre des Salariés (27.02.2018)

La Chambre des Salariés ne formule pas d'observations, ni quant au fond ni quant à la forme, et marque son accord au projet de loi. Elle profite de l'occasion pour appeler le gouvernement à continuer et à intensifier ses efforts pour motiver les pays limitrophes détenteurs de sites nucléaires proches des frontières luxembourgeoises de fermer les installations vieillissantes dans un délai proche afin de garantir la sécurité de la population luxembourgeoise.

Avis de la Chambre de Commerce (02.03.2018)

Dans son avis du 2 mars 2018, la Chambre de Commerce approuve le projet de loi sous avis sous réserve de la prise en considération de ses commentaires. Ainsi, elle s'interroge sur l'applicabilité juridique de la définition proposée de l'« exploitant » qu'elle juge particulièrement extensive.

Par ailleurs et au vu de la complexité de la matière traitée et de la diversité des situations susceptibles d'engendrer des dommages nucléaires, la Chambre de Commerce s'interroge sur le fait de savoir si le projet sous avis 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.

Enfin, elle s'interroge aussi sur les conséquences effectives de la condamnation au Luxembourg d'un opérateur étranger pour un montant supérieur à la couverture d'assurance de l'exploitant. Pour la Chambre de Commerce, cette question se pose particulièrement par rapport au délai légal de 30 ans du projet de loi. La condamnation luxembourgeoise, ne risquerait-elle pas d'intervenir trop tard dans la mesure où les procédures engagées sur le territoire de l'État 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 par les tribunaux luxembourgeois.

Avis complémentaire de la Chambre de Commerce (25.10.2019)

Dans son avis complémentaire, la Chambre de Commerce rappelle tout d'abord que même si l'ensemble de ses commentaires formulés dans l'avis du 2 mars 2018 ne soit pas reformulé dans l'avis complémentaire, ces commentaires restent d'actualité. Elle constate néanmoins avec satisfaction que les amendements parlementaires soumis contribuent à améliorer de façon considérable la sécurité juridique du projet par rapport à sa version initiale. La Chambre de Commerce regrette par contre que les amendements parlementaires visés n'apportent pas de réponse à la question de l'« écueil de l'insolvabilité de l'exploitant » déjà soulevée.

Deuxième avis complémentaire de la Chambre de Commerce (26.02.2020)

Dans son deuxième avis complémentaire, la Chambre de Commerce prend bonne note du fait qu'en reformulant la définition d'« accident nucléaire », l'amendement parlementaire unique sous analyse vise à améliorer la lisibilité et la cohérence du projet. Elle est en mesure de marquer son accord avec l'amendement sous réserve de la prise en considération d'une dernière remarque relative à une éventuelle incohérence en relation avec la notion de transport et la définition de l'accident nucléaire.

*

VI. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1^{er}

L'article 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 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 bords de définition actuellement 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 et renvoie à ses observations à l'endroit de l'article 3.

Enfin, le Conseil d'État attire encore l'attention des auteurs du projet de loi sur les dispositions de la loi du 21 avril 1989 sur la responsabilité civile du fait des produits défectueux. La loi en question prévoit en son article 2, point 4, 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. En l'absence d'explication dans le projet de loi sous rubrique, 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 y a lieu d'apporter les modifications qui s'imposent à la loi précitée du 21 avril 1989.

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.

A 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

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'Etat. La Commission a en effet décidé de limiter l'article 1^{er} au seul champ d'application du projet de loi et d'insérer une définition « claire et cohérente des dommages nucléaires couverts » à l'article 2.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'État estime que cette nouvelle formulation répond à ses critiques et se déclare à même de lever son opposition formelle.

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.

Le Conseil d'État émet les remarques suivantes à l'endroit de cet article :

Concernant le point 1, il est d'avis que la définition est imprécise à plusieurs égards : que faut-il entendre par événement « inhabituel » impliquant une installation nucléaire ? Que faut-il entendre par « conséquences négatives graves » ? Les « conséquences négatives graves » sont-elles à entendre comme une définition des dommages nucléaires dont la responsabilité incombe à l'exploitant ? Comment la responsabilité d'un exploitant pourrait-elle être engagée sur la base d'un « risque qui pourrait entraîner de telles conséquences négatives graves » ? Au vu de la formulation, il ne ressort pas clairement si le risque est considéré comme étant inhérent à toute installation nucléaire ou si le risque est lié à la notion d'accident nucléaire. En d'autres termes, s'agit-il de considérer qu'une indemnisation est due pour toute situation impliquant une installation nucléaire, sachant que toute situation impliquant une installation nucléaire est en elle-même susceptible d'entraîner des conséquences négatives graves, ou s'agit-il de prévoir une indemnisation en cas de survenance d'un fait qui risque d'entraîner de telles conséquences ? Compte tenu de l'insécurité juridique résultant de l'imprécision de la définition proposée en ce qui concerne la notion d'« accident nucléaire », le Conseil d'État demande, 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.

Pour ce qui est du point 2, le Conseil d'État relève tout d'abord que les termes « mesures préventives » ainsi définis s'avèrent n'être employés à aucun moment dans le texte en projet. Le Conseil d'État se demande 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, qui vise une « situation d'exposition d'urgence ou d'exposition existante », 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. Quel est le lien entre ces mesures « correctives » et les mesures « protectrices » visées au point 7 de l'article ? Au vu de ce qui précède, le Conseil d'État estime que la définition est source d'insécurité juridique et s'y oppose formellement.

En ce qui concerne le point 5, 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 soumise 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 attirer 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.

Au point 6, le Conseil d'État se pose la question de savoir s'il ne faudrait pas ajouter la notion d'« enfouissement de déchets nucléaires » dans la définition d'une « installation nucléaire » telle que proposée, ce afin de s'assurer que le régime de responsabilité prévu couvre les dommages pouvant résulter d'un tel enfouissement.

Pour ce qui est du point 7, le Conseil d'État renvoie à ses observations formulées à l'endroit du point 2 et s'oppose formellement à la définition, sa teneur actuelle étant source de confusion et d'insécurité juridique.

Le point 8 vise à introduire une définition du terme « victime ». 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 revue, sous peine d'opposition formelle pour insécurité juridique.

D'un point de vue légistique, à la phrase liminaire, il est indiqué de remplacer les termes « Aux fins » par les termes « Au sens » et d'insérer une virgule entre les termes « loi » et « on ».

Afin de tenir compte des oppositions formelles et des remarques émises par le Conseil d'État, la Commission décide d'amender l'article 2 et de lui réserver le libellé suivant :

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 de déchets nucléaires, 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 prises en cas d'accident nucléaire visant à éviter ou à réduire les dommages nucléaires ;**
- 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.

Concernant le point 1, la nouvelle définition de l'accident nucléaire tient compte des critiques du Conseil d'Etat qui était d'avis que la définition du projet de loi initial était imprécise à plusieurs égards. 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* ».

Pour ce qui est du nouveau point 2, il est proposé d'introduire une « *définition claire et cohérente des dommages nucléaires couverts* », afin de tenir compte des critiques du Conseil d'Etat 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 causés par de telles mesures et tout autre dommage immatériel.

La notion de « mesures de sauvegarde » est définie au nouveau point 3°. Afin de tenir compte des critiques du Conseil d'Etat à l'égard des définitions de « mesures préventives » et « mesures protectrices » et de lever les oppositions formelles y afférentes, il est proposé de supprimer les points 2° et 7° initiaux et d'introduire la notion de « mesures de sauvegarde », plus apte à décrire les mesures prises en compte dans la détermination du dommage nucléaire. Il s'agit de toutes les mesures prises en cas d'accident nucléaire, destinées à éviter ou à réduire les dommages nucléaires.

La nouvelle définition de l'« exploitant » reprise au nouveau point 6° (point 5° initial) fait sienne la proposition du Conseil d'Etat et s'inspire de la définition de l'exploitant dans le « *Atomhaftungsgesetz* » autrichien.

Dans ses remarques à l'endroit de la version initiale de la définition d'exploitant, le Conseil d'Etat se demande sur quelle base les auteurs du projet de loi entendent attirer devant les tribunaux luxembourgeois des organisations internationales gouvernementales ou des Etats étrangers souverains, de même qu'une autorité nationale étrangère responsable d'une politique énergétique d'un pays étranger.

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 Etats, quant à eux, restent potentiellement dans le champ d'application de la nouvelle définition.

Concernant le principe de souveraineté nationale évoqué par le Conseil d'Etat et l'immunité de juridiction des Etats, il convient de préciser que le Luxembourg est partie à la Convention européenne sur l'immunité des Etats et son Protocole additionnel, signée à Bâle le 16 mai 1972. Cette convention, actuellement en vigueur entre huit Etats (Allemagne, Autriche, Belgique, Chypre, Luxembourg, Royaume-Uni, Pays-Bas et Suisse), est censée établir, dans les relations mutuelles entre les Etats contractants des règles communes concernant l'étendue de l'immunité de juridiction dont un Etat jouit devant les tribunaux d'un autre Etat contractant et tendant à assurer que les Etats contractants donnent effet aux jugements prononcés par les juridictions de l'un d'entre eux. Cette convention comprend un certain nombre d'exceptions spécifiques au principe de l'immunité des Etats, par exemple en matière

de relations contractuelles, en matière de droit du travail, de propriété intellectuelle, de droit des successions, etc.

L'article 11 de cette Convention a trait aux procédures visant la réparation d'un préjudice corporel ou matériel survenu sur le territoire de l'Etat du for. Cette disposition pourrait trouver à s'appliquer dans le contexte de préjudices causés au Luxembourg par un accident nucléaire dans un autre Etat. 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 bien entendu pas le cas s'il y a un incident dans une centrale nucléaire à l'étranger.

Pour les Etats parties à la Convention européenne sur l'immunité des Etats, il est donc très improbable qu'ils puissent être attirés devant les juridictions luxembourgeoises en cas d'accident nucléaire.

Pour les autres Etats, la question de l'immunité de juridiction devra être examinée sous l'angle du droit international coutumier. S'agissant d'actes émanant d'Etats, celui-ci distingue entre les actes *jure imperii*, pour lesquels les Etats bénéficient de l'immunité, et les actes *jure gestionis*, qui sont soustraits au privilège de l'immunité. Il a été retenu que « l'immunité de juridiction est dès lors relative en ce sens qu'elle ne couvre pas tous les actes accomplis par un Etat étranger souverain, certains de ces actes relevant de la compétence normale des tribunaux locaux, dès lors qu'il s'agit (...) d'un simple fait étranger à la souveraineté. » (Cour d'appel (civil), 21 novembre 2000) et que « les Etats étrangers et les organismes qui en constituent l'émanation ne bénéficient de l'immunité de juridiction qu'autant que l'acte qui donne lieu au litige participe, par sa nature ou sa finalité, à l'exercice de la souveraineté de ces Etats et n'est donc pas un acte de gestion. » (Jugement du 7 avril 2017, du tribunal d'arrondissement de Luxembourg, in Annales du droit luxembourgeois 2017-2018, pages 326s.)

Pour les Etats qui ne participent pas à la Convention européenne sur l'immunité des Etats, il appartiendra donc aux juridictions saisies le cas échéant d'une demande d'indemnisation à l'encontre d'un Etat étranger de déterminer si, dans le cas d'espèce, l'activité de l'Etat ayant mené à le qualifier d'« exploitant » doit être considérée comme acte *jure gestionis* ou *jure imperii*. A noter encore qu'il est acquis, du moins en droit français, qu'en matière d'immunité, la qualification des activités litigieuses intervient *lege fori* (voir p.ex. Dalloz actualité 14 septembre 2017, Cass. civ. 2e, 12 juillet 2017, FS-P+B, n°15-29.334, commentaire François Mélin).

Quant au point 8 initial, afin de lever l'opposition formelle du Conseil d'Etat, il est proposé de supprimer la définition de la notion de « victime ».

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat émet les remarques suivantes à l'endroit du nouveau libellé de cet article :

Concernant le point 1°, il note que la nouvelle teneur de la définition de l'accident nucléaire 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. Par conséquent, la définition retenue par les auteurs au point 1°, lettre a), nouveau, s'avère être plus restrictive que la définition retenue par la convention de Paris amendée. Le Conseil d'Etat 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'Etat demande qu'il soit précisé que les dommages causés par l'accident nucléaire sont des « dommages nucléaires ».

Le Conseil d'Etat relève encore qu'au point 1°, 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 que la convention de Paris, en incluant le transport dans la définition de l'accident nucléaire. Toutefois, aux yeux du Conseil d'Etat, 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^o, 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^o, 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^o nouveau.

Afin de résoudre ces difficultés d'articulation, une possibilité serait de définir, à l'article 2, point 1^o 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 :

- par un accident nucléaire survenu dans cette installation ou mettant en jeu des substances provenant de cette installation ;
- 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^o et 2^o se trouvent remplies.

Concernant le point 2^o, le Conseil d'État note que les amendements apportés lui permettent de lever son opposition formelle. Ils appellent cependant les observations suivantes :

- Le Conseil d'État relève que la nouvelle 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^o nouveau qui tend à définir les mesures de sauvegarde.
- D'un point de vue légistique, à la lettre a), il convient d'écrire « tout décès » avec une lettre « t » minuscule.

Concernant le point 3^o, 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. D'un point de vue légistique, à des fins de clarté du texte, il convient de libeller le point 3° comme suit : « 3° « mesures de sauvegarde » : mesures prises en cas d'accident nucléaire et destinées à éviter ou à réduire les dommages nucléaires ; ».

Concernant le point 6°, les amendements apportés permettent au Conseil d'État de lever son opposition formelle. La Haute Corporation note cependant que la définition 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'État 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.

L'intention de la Commission étant bien d'instaurer des critères cumulatifs, celle-ci décide de ne pas suivre cette suggestion du Conseil d'État, d'autant plus que la dernière phrase du point 7° dispose que le détenteur de l'autorisation est en tout cas exploitant ;

Le point 7° dans sa teneur amendée n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

La suppression du point 8° permet au Conseil d'État de lever l'opposition formelle qui avait été émise.

À la lecture de l'avis complémentaire du Conseil d'État, la Commission introduit un nouvel amendement afin de tenir compte de l'opposition formelle émise à l'endroit de l'article 2, point 1°. Le nouveau libellé du point 1° est le suivant :

« 1° « accident nucléaire » : tout fait ou succession de faits de même origine causant des dommages **nucléaires** dès lors que ce fait ou ces faits ou certains des dommages **nucléaires** causés proviennent ou résultent 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 **ou d'hexafluorure d'uranium**, soit de rayonnements ionisants émis par une autre source quelconque de rayonnements se trouvant dans une installation nucléaire, **en provenance ou à destination d'une installation nucléaire.** »

Afin d'éviter toute difficulté d'articulation entre l'article 2, point 1° et l'article 3, paragraphe 2, les auteurs de l'amendement ont décidé de supprimer la notion de transport de la définition d'accident nucléaire et d'aborder la question du transport uniquement à l'article 3, paragraphe 2.

Afin de ne pas élargir le champ d'application du projet de loi au-delà des dommages en relation avec un accident nucléaire, les auteurs proposent de ne pas suivre la suggestion de la Haute Corporation de définir l'accident nucléaire à l'image de la Convention de Paris amendée « *comme un fait ou une succession de faits de même origine ayant causé des dommages nucléaires* ».

En effet, le dernier alinéa de la définition du dommage nucléaire dispose que « *dans la mesure où la perte ou le dommage découle ou résulte des rayonnements ionisants émis par toute source de rayonnements se trouvant à l'intérieur d'une installation nucléaire, ou émis par des combustibles nucléaires ou des produits ou déchets radioactifs se trouvant dans une installation nucléaire, ou de substances nucléaires qui proviennent d'une installation nucléaire, en émanant ou y sont envoyées, que la perte ou le dommage résulte des propriétés radioactives de ces matières ou d'une combinaison de ces propriétés et des propriétés toxiques, explosives ou autres propriétés dangereuses de ces matières* ». C'est donc la définition du dommage qui restreint le champ d'application aux dommages causés par des activités nucléaires.

Dans son deuxième avis complémentaire, le Conseil d'État constate que cet amendement supprime le transport de la définition de l'accident nucléaire à l'article 2, point 1°. Il aligne également l'énumération des substances susceptibles de causer un accident nucléaire sur l'énumération des substances causant un accident nucléaire lors du transport. Cet amendement pallie les difficultés d'articulation juridique et permet ainsi au Conseil d'État de lever son opposition formelle à l'encontre de l'article 2, point 1°, de la loi en projet. D'un point de vue légistique, le point final est à remplacer par un point-virgule.

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. »

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.

Le bout de phrase « impliquant une installation nucléaire, pour autant qu'un accident nucléaire est de nature à produire un tel dommage » a été 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.

En ce qui concerne l'amendement apporté au paragraphe 1^{er}, le Conseil d'État renvoie à ses commentaires concernant les difficultés d'articulation des articles 2 et 3 liées à la nouvelle définition de l'« accident nucléaire ».

L'amendement 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 précitée du 21 avril 1989 devrait également s'appliquer aux accidents nucléaires. Au vu de l'amendement relatif à l'article 7, 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 concernant l'article 7. 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'État 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.

La Commission décide de ne pas donner suite aux remarques du Conseil d'État, alors que le paragraphe 5 de l'article 3 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. Le régime de responsabilité de la loi modifiée du 21 avril 1989 relative à la responsabilité civile du fait des produits défectueux n'est pas visé.

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 de 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 donc 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.

Cet amendement n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

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. Au contraire, en vertu de la Convention de Paris et de la Convention de Vienne, sont seuls compétents les tribunaux de l'Etat contractant sur le territoire duquel l'accident est survenu. En vertu de ces conventions, une partie lésée à l'étranger n'a donc pas la possibilité d'intenter une action devant les tribunaux de l'Etat sur le territoire duquel le dommage a été subi. Le système mis en place par les Conventions de Paris et de Vienne présente le désavantage de forcer les victimes à intenter leurs actions devant les tribunaux d'un Etat Partie aux conventions susvisées et de s'y faire représenter durant des procédures longues, complexes et coûteuses et, en application des conventions, se voir imposer un régime de responsabilité limitée et d'indemnisations plafonnées. Pour cette raison, et sachant que le Luxembourg n'a ratifié ni la Convention de Paris, ni la Convention de Vienne et n'a aucun intérêt à le faire en tant qu'Etat non nucléaire, le présent paragraphe propose de rendre les tribunaux luxembourgeois compétents lorsque sont concernés le territoire luxembourgeois, les résidents ou les personnes se trouvant sur le territoire luxembourgeois au moment des faits dommageables.

Le paragraphe 2 rappelle le principe de l'autorité de la chose jugée, qui s'impose aux juridictions étrangères dans les limites des instruments européens et internationaux.

Les décisions rendues par les juridictions sur la base de l'article 5 seront reconnues et exécutées dans les autres Etats membres conformément au Règlement (UE) n° 1215/2012. Ainsi, sauf les rares exceptions limitativement énumérées aux articles 45 et 46 dudit Règlement, les décisions rendues dans un Etat membre sont reconnues dans les autres Etats membres sans qu'il soit nécessaire de recourir à aucune procédure (article 35 du Règlement). De même, une décision rendue dans un Etat membre et qui est exécutoire dans cet Etat membre jouit de la force exécutoire dans les autres Etats membres sans qu'une déclaration constatant la force exécutoire soit nécessaire (article 39 du Règlement). Pour les pays membres de l'AELE, la reconnaissance et l'exécution des décisions se feront conformément aux dispositions de la convention de Lugano. Il convient toutefois de préciser que des difficultés de reconnaissance et d'exécution des décisions rendues par les juridictions luxembourgeoises ne peuvent être totalement exclues par rapport à des pays qui ne sont membres ni de l'Union européenne ni de l'AELE.

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 prévues par la disposition en projet 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 ainsi prévues s'appliquent « sans préjudice » des dispositions dudit règlement. Il souligne encore le fait que le règlement de Bruxelles *Ibis* ne s'appliquera pas à la reconnaissance et à l'exécution des jugements rendus par les tribunaux luxembourgeois en dehors de l'Union européenne. Le Conseil d'État 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.

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 à ce paragraphe.

La Commission décide d'amender l'article 5 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.**~~

L'amendement supprime la référence aux mesures protectrices afin d'être en conformité avec le texte amendé du projet de loi.

Dans son avis, le Conseil d'Etat 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, en indiquant que les règles de compétence ainsi prévues s'appliquent « sans préjudice » des dispositions du règlement Bruxelles *Ibis* ». De l'avis des auteurs des amendements, cette précision est cependant 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 cependant nécessaire de le préciser explicitement à l'article 5.

La suppression du paragraphe 2 fait suite à l'avis du Conseil d'Etat, qui s'y oppose formellement pour méconnaissance des règles de droit international. Tel qu'indiqué au commentaire de l'article 5 initial du projet de loi, les décisions rendues par les juridictions sur la base dudit article seront reconnues et exécutées dans les autres Etats membres conformément au règlement (UE) n°1215/2012 précité. Ainsi, sauf les rares exceptions limitativement énumérées aux articles 45 et 46 dudit Règlement, les décisions rendues dans un Etat membre sont reconnues dans les autres Etats membres sans qu'il soit nécessaire de recourir à aucune procédure (article 35 du Règlement). De même, une décision rendue dans un Etat membre et qui est exécutoire dans cet Etat membre jouit de la force exécutoire dans les autres Etats membres sans qu'une déclaration constatant la force exécutoire ne soit nécessaire (article 39 du Règlement). Pour les pays membres de l'AELE, la reconnaissance et l'exécution des décisions se feront conformément aux dispositions de la convention de Lugano. Tant le Règlement (UE) n° 1215/2012 que la convention de Lugano disposent qu'en aucun cas, une décision étrangère ne peut faire l'objet d'une révision au fond en vue de son exécution dans l'Etat requis. Pour les cas de figure tombant dans le champ d'application d'un de ces instruments, le paragraphe 2 de l'article 5 du projet de loi est donc redondant. Pour les cas de figure ne tombant dans le champ d'application d'aucun des deux instruments, tel que relevé par le Conseil d'Etat, il n'appartient pas au législateur luxembourgeois de définir les conditions d'exequatur des décisions luxembourgeoises auprès des juridictions étrangères. Il est donc proposé de supprimer le paragraphe 2.

Le nouveau libellé de l'article 5 n'appelle d'observation de la part du Conseil d'Etat dans son avis complémentaire.

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'Etat 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 superfétatoire. 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^{ème} paragraphe est supprimé ;
2. L'annexe V est supprimée

Le Conseil d'Etat 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 tient compte des observations du Conseil d'État formulées à l'égard de l'article 1^{er} en modifiant 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. 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.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'État note que cet amendement a pour effet d'exclure l'application du régime de responsabilité civile du fait des produits défectueux aux dommages causés par des accidents nucléaires.

La Commission décide de maintenir inchangé le paragraphe 2 de l'article 7 (voir commentaire de l'article 3). Les autres régimes visés à l'article 3, paragraphe 5 ne concerne pas le régime de la responsabilité civile du fait des produits défectueux.

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 responsabilité civile en matière de dommages nucléaires ».

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

Le Conseil d'État remarque qu'il convient d'écrire « loi du [...] relative à la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires ».

VII. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

Compte tenu de ce qui précède, la Commission de l'Environnement, du Climat, de l'Énergie et de l'Aménagement du territoire recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi sous rubrique dans la teneur qui suit :

*

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

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

La présente loi institue le régime de la responsabilité civile concernant la réparation des dommages nucléaires causés par un accident nucléaire.

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 nucléaires dès lors que ce fait ou ces faits ou certains des dommages nucléaires causés proviennent ou résultent soit des propriétés radioactives, ou à la fois des propriétés radioactives et des propriétés toxiques, explosives ou autres propriétés dangereuses des combustibles nucléaires ou déchets nucléaires ou d'hexafluorure d'uranium, soit de rayonnements ionisants émis par une autre source quelconque de rayonnements se trouvant dans une installation nucléaire, en provenance ou à destination d'une installation nucléaire ;
- 2° « dommage nucléaire » :
 - a) tout décès ou tout dommage aux personnes ;
 - b) toute perte de biens ou 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 ;
- 3° « mesures de sauvegarde » : mesures prises en cas d'accident nucléaire destinées à éviter ou à réduire les dommages nucléaires ;
- 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° « 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.

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.

(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 6, elles sont solidairement responsables des dommages visés aux paragraphes 1^{er} et 2.

(4) L'exploitant ne pourra s'exonérer que s'il prouve 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.

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.

Art. 5. Compétence

Les tribunaux luxembourgeois sont compétents pour connaître des actions relatives aux dommages nucléaires résultant d'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.

Art. 6. Loi applicable

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

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 la responsabilité civile en matière de dommages en relation avec un accident nucléaire ; »

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 ».

Luxembourg, le 22 mai 2020,

Le Président-Rapporteur,
François BENOY