

# La Loi canadienne sur la responsabilité civile nucléaire et les tendances du droit nucléaire

Katia Boustany

Volume 22, numéro 2, juin 1991

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1058124ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1058124ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Éditions Wilson & Lafleur, inc.

ISSN

0035-3086 (imprimé)

2292-2512 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Boustany, K. (1991). La Loi canadienne sur la responsabilité civile nucléaire et les tendances du droit nucléaire. *Revue générale de droit*, 22(2), 343–372.  
<https://doi.org/10.7202/1058124ar>

Résumé de l'article

Le développement industriel de l'énergie nucléaire a requis, dès le départ, une législation exorbitante du droit commun en matière de responsabilité civile. Le régime qui a été élaboré et mis en place tant dans le cadre international qu'au sein des juridictions nationales se caractérise par une responsabilité objective, sans faute, canalisée — juridiquement ou économiquement — sur l'exploitant nucléaire et dont le montant est plafonné; de même que la durée d'une telle responsabilité est limitée dans le temps selon la nature du dommage invoqué. Les raisons d'être économiques du régime de responsabilité civile nucléaire sont mises en cause par certains groupes environnementalistes devant les tribunaux canadiens. Cet article cherche à éclairer la réflexion sur la question en comparant certaines législations nationales (Canada, États-Unis, France) et les Conventions internationales (Convention de Paris et Convention de Vienne) dans ce domaine particulier du droit.

---

# La Loi canadienne sur la responsabilité civile nucléaire et les tendances du droit nucléaire

KATIA BOUSTANY

Membre du Groupe de recherche informatique et droit (GRID)  
Département des sciences juridiques  
Université du Québec à Montréal

## RÉSUMÉ

*Le développement industriel de l'énergie nucléaire a requis, dès le départ, une législation exorbitante du droit commun en matière de responsabilité civile. Le régime qui a été élaboré et mis en place tant dans le cadre international qu'au sein des juridictions nationales se caractérise par une responsabilité objective, sans faute, canalisée — juridiquement ou économiquement — sur l'exploitant nucléaire et dont le montant est plafonné; de même que la durée d'une telle responsabilité est limitée dans le temps selon la nature du dommage invoqué. Les raisons d'être économiques du régime de responsabilité civile nucléaire sont mises en cause par certains groupes environnementalistes devant les tribunaux canadiens. Cet article cherche à éclairer la réflexion sur la question en comparant certaines législations nationales (Canada, États-Unis, France) et les Conventions internationales (Convention de Paris et Convention de Vienne)*

## ABSTRACT

*The industrial development of nuclear energy has required, from the very beginning, a special legislation pertaining to liability arising from the risk and/or damage related thereto. New legislations as well as international Conventions have been drawn and implemented within nuclear energy producing states, and, when appropriate, amongst them. The features of nuclear liability are its channeling — legally or economically — on the nuclear operator, who bears an absolute liability which is, however, limited in amount and time according to the nature of the invoked damage. The economic grounds for this specific nuclear liability system are being challenged by environmentalist groups before Canadian Courts. This study aims at contributing to the debate by comparing certain national legislations (Canada, United States, France) and the International Conventions (Paris Convention and Vienna*

*dans ce domaine particulier du droit.*

*Convention) in this particular legal field.*

---

## SOMMAIRE

Introduction . . . . .	344
I. Les caractéristiques du régime de responsabilité civile nucléaire . . . . .	346
A. La canalisation de la responsabilité . . . . .	347
1. La canalisation économique . . . . .	348
2. La canalisation juridique . . . . .	350
B. La responsabilité objective de l'exploitant . . . . .	354
C. La limitation du risque nucléaire . . . . .	356
1. La limitation dans le temps . . . . .	356
2. La limitation dans le montant . . . . .	358
D. La couverture obligatoire du risque nucléaire . . . . .	361
II. Les conditions de mise en œuvre du régime de responsabilité civile nucléaire . . . . .	363
A. L'accident nucléaire . . . . .	363
B. Le dommage et le lien de causalité . . . . .	366
C. L'applicabilité du régime aux employés dans les installations . . . . .	369
Conclusion . . . . .	372

---

## INTRODUCTION

Deux types d'utilisation marquent l'ère atomique: les utilisations militaires et les utilisations civiles, également dites pacifiques. Les premières ont fait peser une hypothèque sur les secondes: c'est la rançon d'Hiroshima et Nagasaki. Toutefois, les utilisations civiles de l'atome ont, à leur tour, engendré leurs propres syndromes: les plus connus portent le nom de Three Mile Island et de Tchernobyl.

De l'une et l'autre de ces deux séries d'événements militaires et civils majeurs procèdent l'économie globale des divers régimes de responsabilité civile nucléaire et leurs amendements subséquents. En effet, la double explosion d'Hiroshima et Nagasaki a révélé les effets que des radiations à doses non contrôlées et massives sont susceptibles d'avoir sur la population atteinte et l'environnement affecté<sup>1</sup>: ils commanderont

---

1. En réalité, les études et le traitement des données relatives à ces deux explosions se poursuivent encore dans le cadre de plusieurs instances telles l'Organisation Mondiale de la Santé et la Commission Internationale de Protection Radiologique — CIPR; de telles analyses sont diffusées et reprises au sein des divers organismes nationaux investis de responsabilités dans le domaine nucléaire. À cet égard, nous citons un rapport de recherche préparé pour la Commission de Contrôle de l'Énergie Atomique — CCEA, *Review of the Radiological Significance of Revised Dose Estimate for the Hiroshima — Nagasaki Bomb Survivors*, March 1988, DOC INFO-0279.

l'instauration d'un système de responsabilité objective ou absolue pesant sur l'opérateur nucléaire. Quant aux accidents de Three Mile Island et de Tchernobyl, ils sont venus rappeler combien on ne pouvait exclure que les mesures de sûreté et de radioprotection ne soient prises en défaut, malgré la qualité généralement très élevée des dispositifs de contrôle dans l'ensemble de l'industrie nucléaire: de ce fait, ils donneront l'impulsion d'un mouvement de réévaluation des régimes de responsabilité applicables aux activités civiles nucléaires, tant à l'échelle internationale qu'au niveau des législations nationales.

Le Canada ne reste pas à l'écart de ces divers parcours de révision: un Groupe de Travail Interministériel (GTI) a été formé en 1982 à l'initiative du Président de la Commission de Contrôle de l'Énergie Atomique (CCEA) qui est chargée de l'application de la loi. Outre des responsables de la CCEA, ce Groupe réunit des représentants du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources, du ministère des Finances, du département des Assurances, du ministère de la Justice et du Secrétariat du Conseil du Trésor.

Nous nous proposons, ici, de considérer d'abord les traits spécifiques de la *Loi sur la responsabilité civile relative aux utilisations pacifiques de l'atome*, puis de dégager les conditions présidant à l'application de ce régime exorbitant du droit commun. Vingt ans après son élaboration<sup>2</sup>, en 1970, et pour mieux tenter de situer la législation canadienne et les propositions d'amendement y afférentes dans ce domaine particulier de la responsabilité civile nucléaire, nous en comparerons, à l'occasion, certains éléments avec les dispositions des Conventions de Paris et de Vienne, ainsi que celles des lois française et américaine en la matière<sup>3</sup>.

---

2. A. SLOSAR, «La responsabilité nucléaire, une loi au rancart?», (1974) 5 *C. de D.* 89-109. Il est à noter que la loi fut promulguée en 1976.

3. La Convention sur la Responsabilité Civile dans le domaine de l'Énergie Nucléaire, habituellement désignée sous le nom de Convention de Paris, a été établie le 29 juillet 1960 sous les auspices de l'Agence de l'OCDE pour l'Énergie Nucléaire (AEN) et couvre la plupart des pays d'Europe Occidentale (Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, France, Grèce, Italie, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Portugal, Royaume Uni, Suède, Suisse, Turquie); une Convention complémentaire à la Convention de Paris a été conclue le 31 janvier 1963 en vertu de laquelle l'OCDE a fait adopter par certains États signataires de la Convention de Paris qui en avaient la capacité financière, la charge d'une indemnisation complémentaire par des fonds publics. Peu après, le 21 mai 1963, est établie sous l'égide de l'Agence Internationale de l'Énergie Atomique (AIEA) la Convention relative à la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires ou Convention de Vienne, qui est de caractère mondial. Quant aux législations française et américaine, nous les avons choisies en raison d'une part de l'importance acquise par la production d'énergie d'origine nucléaire en France et aux États-Unis, et, d'autre part, de la différence entre les systèmes de canalisation de la responsabilité. La loi française relative à la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire date du 30 octobre 1968 et vient d'être modifiée, en juin 1990. *Atomic Energy Damages Act*, Pub. L. 85-256 §4, 71 Stat. 576 (1957); Pub. L. n° 94-197; 89 III Stat. (1975); Pub. L. n° 100-408, 102 Stat. 1066 (20 août 1988) désigné sous les termes *Price Anderson Act*.

## I. LES CARACTÉRISTIQUES DU RÉGIME DE RESPONSABILITÉ CIVILE NUCLÉAIRE

La toile de fond commune à l'ensemble des dispositifs concernant la responsabilité civile en matière nucléaire est essentiellement tissée par une équation juridique, économique et financière dont la solution par des moyens appropriés s'avérait être un préalable indispensable au développement sur une large échelle de la technologie nucléaire, et singulièrement des nouvelles sources d'énergie qu'elle offrait.

L'exposé des motifs accompagnant la Convention de Paris, lors de sa signature en 1960, est éloquent à ce sujet : « Plusieurs raisons imposent un régime spécial de responsabilité civile. D'abord, suivant le droit en vigueur, les exploitants d'installations nucléaires seraient soumis à une responsabilité illimitée, alors qu'ils ne peuvent manifestement obtenir une garantie financière illimitée. Ensuite, il n'est pas moins essentiel que tous ceux qui sont associés à l'exploitation d'installations nucléaires soient protégés. [...] Les charges financières très lourdes que pourrait entraîner cette responsabilité illimitée risqueraient de compromettre sérieusement le développement de l'industrie nucléaire »<sup>4</sup>.

D'une part, les compagnies d'assurance refusaient de couvrir un risque nucléaire dont il était pour le moins malaisé de calculer l'ampleur en cas d'accident; elles arguaient de la capacité financière limitée de leurs marchés face à d'éventuels dommages qu'elles avaient naturellement tendance à surestimer. D'autre part, les milieux industriels ne trouvaient aucun motif économique pour encourir des coûts aussi élevés, en fait prohibitifs à leurs yeux, à une époque où l'énergie nucléaire paraissait encore loin de pouvoir concurrencer un pétrole à bon marché, voire de se substituer avantageusement aux énergies d'origine fossile.

Cependant, l'instabilité politique endémique sévissant dans les régions du monde où se trouvent les principaux gisements de pétrole et de gaz, conjuguée à la projection de l'épuisement, à terme, de ce type de ressources naturelles, incitaient déjà les gouvernements des nations industrialisées à prendre les mesures nécessaires pour favoriser la production d'énergie d'origine nucléaire.

Ce contexte a commandé la mise en place et les particularités d'un dispositif juridique répondant aux préoccupations de coût et de capacité relatives à l'assurance du risque nucléaire, ainsi qu'à celles du dédommagement des éventuelles victimes d'un accident nucléaire.

---

4. *Convention sur la Responsabilité civile dans le domaine de l'Énergie nucléaire*, 29 juillet 1960, texte publié par l'Agence pour l'Énergie Nucléaire de l'OCDE, édition 1974. Le texte de l'exposé des motifs a été révisé et approuvé par le Conseil de l'OCDE le 16 novembre 1982; la version révisée a été publiée par l'AEN avec le texte amendé de la Convention de Paris dans une édition de 1989.

## A. LA CANALISATION DE LA RESPONSABILITÉ

L'ensemble des régimes concentrent toute la responsabilité sur la personne de l'exploitant de l'installation nucléaire où se produit l'accident ; et la loi canadienne ne fait pas exception à cela (article 4).

Ce système dit de canalisation de la responsabilité a un double objectif : comprimer les coûts financiers de couverture du risque nucléaire et faciliter le dédommagement des victimes. La réduction des coûts d'assurance se fait en déchargeant de toute part de responsabilité les divers intervenants industriels dans la technologie nucléaire, autres que l'exploitant de l'installation.

C'est encore l'exposé des motifs de la Convention de Paris<sup>5</sup> qui explicite l'idée : « Ceux qui fournissent des services, des matériaux ou de l'équipement à l'occasion de la mise au point, de la construction, de la modification, de l'entretien, de la réparation ou de l'exploitation d'une installation nucléaire, ne doivent pas être soumis à une responsabilité illimitée, comme cela résulterait des règles et usages juridiques en vigueur ».

L'exploitant de l'installation nucléaire portera donc une responsabilité exclusive. La loi canadienne prévoit (article 5) qu'en cas de pluralité d'exploitants d'une même installation, ceux-ci seront solidairement responsables si les blessures ou dommages ne peuvent être imputés à l'un ou l'autre d'entre eux.

L'avantage de la canalisation ne bénéficie pas seulement à l'industrie nucléaire : il est aussi destiné à profiter à la victime de dommages nucléaires. Celle-ci, « au lieu d'hésiter, de devoir, dans le doute, agir contre une multiplicité de responsables potentiels, [elle] se trouve confrontée à un interlocuteur unique »<sup>6</sup>. Dans cette optique, il est d'ailleurs considéré que le but d'un tel régime spécial de responsabilité est d'assurer une réparation adéquate des dommages aux personnes et aux biens résultant d'un accident nucléaire<sup>7</sup>.

La canalisation de la responsabilité civile nucléaire sur l'exploitant revêt deux formes possibles : la canalisation indirecte ou économique et la canalisation directe ou juridique. La première caractérise le dispositif américain du *Price-Anderson Act*, tandis que la seconde est

5. Version 1960, 1974, *op. cit.*, note 4, 32.

6. M. RÉMOND-GOUILLOUD, *Du droit de détruire, essai sur le droit de l'environnement*, Paris, Presses Universitaires de France, 1989, p. 165 ; l'auteur remarque qu'une telle simplification mérite d'être notée et souligne que si l'exploitant apparaît comme le bouc-émissaire sur lequel se déchargent toutes les autres industries dont l'activité participe, de près ou de loin, à la technologie nucléaire des installations visées par les régimes de canalisation de la responsabilité dans ce secteur, cette sorte « d'injustice » représente cependant un des acquis positifs du système : « Car celui qui sait devoir réparer les dégâts est incité à les prévenir ». (p. 165) En réalité, c'est tout le dispositif de sûreté nucléaire qui sous-tend, par ailleurs, la responsabilité de l'exploitant.

7. Exposé des motifs, 1989, *op. cit.*, note 3, 32.

commune aux Conventions de Paris et de Vienne ainsi qu'aux lois française et canadienne.

## 1. La canalisation économique

En réalité, l'initiative du système de canalisation de la responsabilité revient aux États-Unis. Durant la période 1942-1954, le développement de l'industrie nucléaire dans ce pays était axé sur les applications militaires, de sorte que l'exploitation d'installations confiées à des entreprises privées se faisait sur la base de contrats aux termes desquels celles-ci percevaient les coûts plus une marge bénéficiaire (*cost plus fixed fees*), alors que l'État assumait les risques résultant de ces activités<sup>8</sup>.

Ainsi habitués à n'être pas responsables vis-à-vis des tiers, les participants à l'industrie nucléaire — fournisseurs de matériel et constructeurs d'installations — ont souhaité conserver de tels avantages lorsque l'*Atomic Energy Act* est venu remplacer, en 1954, la *Loi MacMahon* de 1946<sup>9</sup>. Or le régime d'autorisation prévu par l'*Atomic Energy Act* pour permettre à l'industrie privée de s'engager dans les applications pacifiques de l'énergie nucléaire comprenait une disposition obligeant le détenteur d'autorisation ou licence à garantir l'État (*hold harmless clause*) contre les dommages pouvant résulter de la possession et de l'usage de certaines matières nucléaires<sup>10</sup>. De ce fait, l'industrie privée demeurait réticente à se lancer dans la production d'énergie nucléaire.

Le remède à cette situation sera apporté par la *Loi Price-Anderson*, adoptée le 2 septembre 1957, et qui consiste formellement en un amendement à l'article 170 de l'*Atomic Energy Act*; les modifications ultérieures de ladite *Loi Price-Anderson* n'ayant pas altéré à ce niveau la conception initiale du système de canalisation économique de la responsabilité sur l'exploitant d'installation nucléaire.

L'économie de la législation américaine en matière de responsabilité civile nucléaire transite toujours par le régime du permis d'exploitation d'un réacteur ou d'exercice d'autres activités nucléaires importantes: la délivrance d'une telle licence par la Commission de l'Énergie Atomique (*Atomic Energy Commission*) — devenue Commission de Réglementation Nucléaire (*Nuclear Regulatory Commission*) — est désormais subordonnée à « l'obligation pour le titulaire de l'autorisation d'avoir et de maintenir une garantie financière du type et du montant que la Commission, dans l'exercice de ses pouvoirs et compétences en matière

---

8. J. HÉBERT, « Nucléaire, responsabilité civile », *Jurisclasseur Dalloz*, 425-1, 1986, p. 9 (Code civil, articles 1382-1386).

9. *Ibid.*

10. *Ibid.*

d'autorisation et de réglementation, prescrit [...], afin de couvrir les demandes en réparation au titre de la responsabilité civile » [article 170(a)]<sup>11</sup>.

À cette condition peuvent être associés, en outre (article 170 (a)) la conclusion et le maintien, entre la Commission et le titulaire de l'autorisation, d'une convention d'indemnisation relayant la garantie financière en faveur de la « personne indemnisée », expression s'entendant aux termes de la loi (article 11 (t)) non des victimes elles-mêmes de l'accident nucléaire, mais du responsable reconnu tel par les Tribunaux des États devant les juridictions desquelles les actions sont engagées, et conformément à leur droit.

De ce concept particulier de « personne indemnisée »<sup>12</sup> désignant, en fait, l'exploitant, l'ingénieur conseil qui a établi les plans, les fournisseurs et constructeurs d'équipements et installations, voire la compagnie d'aviation dont l'un des aéronefs tomberait sur un réacteur et provoquerait ainsi un accident nucléaire<sup>13</sup>, il résulte, au bout du compte que c'est l'exploitant nucléaire seul qui supporte la charge effective des primes : les bureaux d'études et fournisseurs du secteur nucléaire se trouvent exonérés de responsabilité par le jeu de la convention d'indemnisation, et comme ils deviennent des « personnes indemnisées » (après que leur responsabilité ait été retenue par les Tribunaux des États fédérés) la souscription par eux de polices d'assurance perd tout intérêt, permettant, en conséquence, d'éviter une pyramidisation des polices d'assurance<sup>14</sup> et de diminuer le coût final d'assurance puisque les responsables potentiels autres que l'exploitant nucléaire n'ont plus besoin d'incorporer le coût de leurs primes dans le prix de leurs services ou fournitures<sup>15</sup>.

11. Nous utilisons dans le cadre de cet article, les traductions non officielles en langue française publiées par (1976) 17 *Bulletin de Droit Nucléaire*, supplément ; (1988) 42 *Bulletin de Droit Nucléaire*. Quant aux textes officiels, v. *op. cit.*, note 3, *Atomic Energy Damages Act*.

12. Le texte de l'article 11 (t) stipule : « L'expression personne indemnisée signifie (1), en ce qui concerne un accident nucléaire survenu sur le territoire des États-Unis ou en dehors des États-Unis, lorsque l'expression est utilisée à l'article 170 (c), et, en ce qui concerne tout accident nucléaire survenu en liaison avec la conception, la mise au point, la construction, l'exploitation, la réparation, l'entretien ou l'utilisation du navire nucléaire « Savannah », la personne avec laquelle est passée une convention d'indemnisation ou qui est tenue de maintenir une garantie financière, et toute personne dont la responsabilité civile peut se trouver engagée ; ou (2) en ce qui concerne tout autre accident nucléaire survenu en dehors des États-Unis, la personne avec laquelle est passée une convention d'indemnisation, et toute autre personne dont la responsabilité peut se trouver engagée[...] ».

13. J. HÉBERT, *op. cit.*, note 8, p. 10.

14. Sur la canalisation de la responsabilité et la non pyramidisation des polices d'assurance, se greffe, par ailleurs, l'avantage pour les assureurs d'éviter le cumul inconnu d'engagements par l'introduction de clauses excluant le risque nucléaire dans les polices de leurs autres clients, telles les polices individuelles d'assurance-vie, les polices résidentielles, etc. : tout le risque nucléaire est concentré sur l'exploitant.

15. J. HÉBERT, *op. cit.*, note 8, 10.

Ultérieurement, en 1966, un amendement à la *Loi Price-Anderson* autorisera la Commission (article 170 (n)) à exiger des titulaires d'autorisation et des contractants de souscrire, dans le cadre des conventions d'indemnisation, des clauses de renonciation aux voies de défense et procédures de justice tirées des dispositions restrictives du droit de certains États fédérés, et cela « pour remédier à ce qui apparaissait constituer des défauts des droits de la responsabilité de divers États de l'Union (prescriptions trop courtes, causes d'exonération trop larges, refus de reconnaître une responsabilité objective) [...] »<sup>16</sup>. Toutefois, ces clauses de renonciation ne concernent que les cas d'accident nucléaire exceptionnel (*Extraordinary Nuclear Occurrence, E.N.O.*).

Ce qui caractérise le système de canalisation économique de la responsabilité, c'est le transfert vers l'exploitant nucléaire des risques habituellement encourus par les divers intéressés, sans pour autant modifier le droit de la responsabilité comme tel. C'est là une différence majeure avec le système de canalisation juridique adopté par les Conventions de Paris et de Vienne, ainsi que par les législations française<sup>17</sup> et canadienne<sup>18</sup>.

## 2. La canalisation juridique

Les modalités de cette forme de canalisation de la responsabilité résultent, pour l'essentiel, de deux sortes de dispositions contenues tant dans les Conventions que dans les lois considérées ici : celles énonçant la responsabilité de l'exploitant en cas d'accident nucléaire<sup>19</sup> de sorte que les actions en réparation qui en découleront seront intentées contre l'exploitant de l'installation nucléaire en cause ; et celles stipulant que l'exploitant, sauf certaines exceptions de portée restreinte, n'a aucun droit de recours, après indemnisation des victimes, contre quelque personne que ce soit (fournisseur, bureau d'études, etc.) qu'il estimerait ou qui aurait pu être tenue responsable en vertu du droit commun de la responsabilité civile<sup>20</sup>.

16. *Ibid.*

17. En réalité, la France étant signataire de la Convention de Paris, sa législation est destinée, aux termes mêmes de son article 1<sup>er</sup>, à fixer les mesures qui sont laissées par la Convention (et ses protocoles additionnels) « à l'initiative de chaque Partie contractante ».

18. *Loi sur la responsabilité nucléaire*, L.R.C. (1985) c. N-28.

19. Article 3 de la Convention de Paris ; Article II de la Convention de Vienne, Article 4 de la loi canadienne.

20. Article 6 (f) de la Convention de Paris ; Article X de la Convention de Vienne ; Article 10 de la loi canadienne. Les Conventions de Paris et de Vienne accordent un recours à l'exploitant dans le cas où cela est expressément prévu par contrat et dans l'hypothèse où une personne physique est l'auteur d'un acte ou d'une omission avec l'intention de causer un dommage ; seule cette dernière éventualité ouvre un recours à l'exploitant, aux termes de l'article 12 b) de la loi canadienne.

De la même manière que les Conventions de Paris et de Vienne prévoient en termes explicites (respectivement article 6 a) et article II, 5) que le droit à réparation des victimes ne peut être exercé qu'à l'encontre de l'exploitant responsable du dommage, cette portée exclusive de la responsabilité ainsi canalisée est clairement établie dans la loi canadienne qui exclut (article 11) toute responsabilité autre que celle de l'exploitant.

Dans la mesure où l'instauration de ce régime spécial de responsabilité civile implique une modification du droit en la matière, ceci emporte par rapport à la loi canadienne des problèmes particuliers de constitutionalité: en effet, le partage des pouvoirs législatifs entre le Parlement fédéral et les législatures provinciales attribue à chaque province, en vertu de l'article 92, paragraphe 13 de l'*Acte d'Amérique du Nord Britannique de 1867 (A.A.N.B.)*, compétence exclusive en matière de propriété et de droits civils. Par conséquent, la *Loi sur la responsabilité [civile] nucléaire* constitue un empiètement du Parlement sur les compétences provinciales. Dès lors, se pose la question de savoir si un tel empiètement de l'autorité fédérale peut se justifier<sup>21</sup> et ne pas être considéré *ultra vires*, comme voudrait le faire déclarer une action engagée devant les tribunaux par l'association à but non-lucratif, Energy Probe, dont l'activité est axée sur les programmes de développement d'énergie au Canada et les problèmes d'environnement s'y rattachant<sup>22</sup>.

Il faut d'abord évoquer les fondements de la compétence fédérale dans le domaine des activités civiles nucléaires, car il ne s'agit pas là d'une des prérogatives énumérées à l'article 91 de l'*A.A.N.B.*, sauf à considérer, dans cette même disposition, le pouvoir général du Parlement «de faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada, relativement à toutes les matières ne tombant pas dans les catégories de sujets par le présent acte exclusivement assignées aux législatures des provinces»<sup>23</sup>. Ainsi a-t-il été admis par les tribunaux que la *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique* (1946, Ch. 37) et les réglementations qui en sont issues s'inscrivent dans le cadre de cette compétence de légiférer pour la paix,

21. Il n'entre pas dans notre propos de répondre à cette question, mais, plus modestement d'exposer les principaux éléments de ce problème constitutionnel.

22. L'action d'Energy Probe a, dans un premier temps, été confrontée à des objections procédurales tenant, entre autres, à son intérêt pour agir. La Cour suprême d'Ontario a rendu un jugement, le 12 avril 1989, reconnaissant que l'association avait qualité et intérêt pour agir, et cassant ainsi l'arrêt de la juridiction de première instance devant laquelle elle renvoie l'examen de la cause sur le fond. Cf. *Energy Probe c. Attorney General of Canada*, (1989) 3 C.E.L.R. (N.S.) 262-286, Ont. H.C. Au moment de rédiger, les auditions sur le fond n'avaient pas encore été fixées et il est vraisemblable que l'affaire suivra son parcours jusqu'en Cour suprême du Canada.

23. Version française de l'*Acte de l'Amérique du Nord Britannique* (1867) telle que publiée dans F. CHEVRETTE, et H. MARX, *Droit constitutionnel*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 1982, pp. 1626-1659.

l'ordre et le bon gouvernement<sup>24</sup> et répondent à un souci de contrôle tenu comme essentiel à l'intérêt national<sup>25</sup>.

D'un autre côté, dans la *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique* (article 18), le Parlement a recouru à son pouvoir déclaratoire qui lui permet, en vertu de la conjugaison des articles 92 (10)c) et 91 (29), « de modifier de son propre chef, au détriment des législatures provinciales et sans leur consentement, la sphère de la compétence législative relativement aux travaux qu'il déclare être à l'avantage général du Canada ou de deux ou plusieurs provinces »<sup>26</sup>. Les termes d'un tel exercice du pouvoir déclaratoire<sup>27</sup> ont été jugés valides<sup>28</sup>, de sorte qu'il constitue également un chef de compétence fédérale sur les activités civiles nucléaires.

Pouvoir général fédéral, théories corollaires de la compétence résiduelle et des dimensions nationales, et pouvoir déclaratoire forment donc le faisceau d'éléments sur lesquels se fondent les prérogatives du législateur fédéral dans le domaine nucléaire, eu égard à la *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique*.

Toutefois, l'empiètement sur les attributions provinciales qu'opère la *Loi sur la responsabilité [civile] nucléaire* devrait, pour se faire admettre, être reconnu comme nécessaire à un exercice efficace de la compétence fédérale en matière nucléaire qui, bien que ne faisant pas partie des compétences énumérées seules admises en principe à l'application de la théorie des pouvoirs accessoires<sup>29</sup>, bénéficierait de cette même approche en conséquence du recours au pouvoir déclaratoire.

---

24. *Pronto Uranium Mines Ltd. c. Ontario Labour Relations Board et Algom Uranium Mines Limited c. Ontario Relations Board*, [1956] O.R. 862 - 870 (Ont. H.C.). Dans ces deux affaires entendues ensemble, le juge McLennan a affirmé: « The real subject matter of the legislation is the control of the production and application of atomic energy and that control is exercised from the stage of discovery of ores up to its ultimate use for whatever purpose, be it civil or military [...] In this day it cannot be said that the control of atomic energy is merely of local or provincial concern, and in my opinion it is a matter which from its inherent nature is of concern to the nation as a whole and the Act and the Regulations are within the powers of Parliament to make laws for the peace, order and good government of Canada ».

25. *Dension Mines Ltd. c. Attorney General of Canada*, [1973] O.R. 797-809 (Ont. H.C.).

26. A. LAJOIE, *Le pouvoir déclaratoire du Parlement*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1969, p. 21.

27. L'article 18 de la *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique*, S.R. (1985) c. A-16 stipule: « Sont déclarés à l'avantage général du Canada les ouvrages et entreprises destinés: a) à la production et aux applications et usages de l'énergie atomique; b) à des recherches scientifiques et techniques sur l'énergie atomique; c) à la production, à l'affinage ou traitement des substances réglementées ».

28. *Denison Mines Ltd. c. Attorney General of Canada*, [1973] O.R. 797-809 (Ont. H.C.).

29. F. CHEVRETTE et H. MARX, *op. cit.*, note 23, 306-307.

À cet égard, il convient de mettre en évidence la corrélation étroite (voire le caractère indissociable) entre le contrôle des activités civiles nucléaires ou, si l'on préfère, des installations y afférentes (assujetties au pouvoir déclaratoire) et la survenance éventuelle d'un accident engageant la responsabilité d'une ou plusieurs parties ; de fait l'un des aspects majeurs de la fonction de contrôle confiée par le Parlement à la Commission de Contrôle de l'Énergie Atomique concerne la sûreté des installations, c'est-à-dire l'ensemble des mesures destinées, précisément, à éviter que soient réunies les conditions de criticité susceptibles de déclencher un accident nucléaire. Aussi est-il généralement considéré que la canalisation de la responsabilité sur l'exploitant exerce sur lui une pression vers une plus grande vigilance<sup>30</sup> dans la conformité aux mesures de sûreté.

Par ailleurs, les retombées radioactives d'un éventuel accident nucléaire, et par conséquent les dommages aux personnes et aux biens qu'elles sont susceptibles de causer, risquent fort de ne point se cantonner dans les limites géographiques de la province sur le territoire de laquelle se trouve l'installation qui est à l'origine de l'accident, et donc de déborder sur le territoire d'autres provinces ou même sur celui des États-Unis. C'est pourquoi un accident nucléaire et les problèmes de responsabilité civile qui s'y associent devraient être classés dans la catégorie des sujets concernant ou affectant l'intérêt national. Dès lors, le raisonnement suivi par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Crown Zellerbach*<sup>31</sup> pourrait être transposé au domaine de la responsabilité civile nucléaire, avec les adaptations requises, pour lui reconnaître le caractère de matière d'intérêt national justifiant l'exercice de la compétence du Parlement de légiférer pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada<sup>32</sup>.

---

30. M. RÉMOND-GUILLOUD, *op. cit.*, note 6, 165-166.

31. *R. c. Crown Zellerbach Canada Limited*, [1988] R.C.S. 401 ; la Cour affirme notamment : « La théorie de l'intérêt national s'applique autant à de nouvelles matières qui n'existaient pas à l'époque de la Confédération qu'à des matières qui, bien qu'elles fussent à l'origine de nature locale ou privée dans une province, sont depuis devenues des matières d'intérêt national, sans qu'il y ait situation d'urgence nationale ».

32. Le Professeur Hogg écrit, à propos de la définition de l'intérêt national :

« There are, however, cases where uniformity of Law throughout the country is not merely desirable, but essential, in the sense that the problem is beyond the power of the provinces to deal with it. This is the case when the failure of one province to act would injure the residents of the other (cooperating) provinces[...] These cases suggest that the most important element of national concern is a need for one national Law which cannot realistically be satisfied by cooperative provincial action because the failure of one province to cooperate would carry with it grave consequences for the residents of other provinces. A subject-matter of legislation which has this characteristic has the necessary national concern to justify invocation of the p.o.g.g. [peace, order, good government] power ». P.W. HOGG, *Constitutional Law of Canada*, 2<sup>e</sup> édition, Toronto, Carswell, 1985, pp. 379-380.

## B. LA RESPONSABILITÉ OBJECTIVE DE L'EXPLOITANT

À la règle de la canalisation s'associe celle de la responsabilité objective<sup>33</sup> ou sans faute de l'exploitant, dont le corollaire est la présomption de responsabilité établie à la charge dudit exploitant. Comme ailleurs, les raisons d'être de ce régime résident, ainsi que le rappelle l'exposé des motifs de la Convention de Paris, dans le risque nucléaire, la complexité des techniques de l'énergie atomique rendant particulièrement difficile la preuve d'une faute<sup>34</sup>. Ce caractère objectif résulte du risque, indépendamment de toute faute en ce sens qu'une activité nucléaire n'entraîne pas en soi une présomption de faute, mais commande, lorsqu'un accident survient, que la responsabilité de l'exploitant de l'installation nucléaire en cause soit objective<sup>35</sup>.

Mais alors que l'absence de faute pour engager la responsabilité de l'exploitant se déduit de l'ensemble des dispositifs respectifs (articles 3 et 4 et articles II et IV) des Conventions de Paris et de Vienne, la loi canadienne (article 4) est explicite à cet égard : « [...] un exploitant est, sans preuve de faute ou de négligence, responsable absolument d'une violation de l'obligation que lui impose la présente loi ». Et il ne faut pas voir de contradiction entre l'existence d'une obligation légale pesant sur l'exploitant et l'absence de faute ou de négligence pour engager sa responsabilité; en effet, il s'agit d'une obligation de résultat, imposant (article 3) à l'exploitant de s'assurer que nul dommage ni blessure ne soient occasionnés aux personnes ou aux biens du fait des propriétés fissiles ou radioactives d'une substance nucléaire.

Là encore, cette obligation est directement reliée aux mesures de sûreté nucléaire auxquelles la CCEA assujettit l'exploitant et qu'il incombe à celui-ci de respecter en vertu de la *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique* et du régime d'autorisation qui en découle. Mais comme en matière de sûreté un accident ne peut être totalement exclu, même si la probabilité en est excessivement réduite précisément par le biais des mécanismes de contrôle et de sûreté<sup>36</sup>, la survenance comme telle d'un accident nucléaire ayant des

---

33. Certains auteurs ont avancé que la nature objective de la responsabilité civile nucléaire était l'une des deux caractéristiques de la canalisation, la seconde étant l'imputation automatique d'une telle responsabilité à l'exploitant, tandis que d'autres auteurs préfèrent distinguer les deux règles : celle de la canalisation d'une part et celle de la responsabilité objective de l'autre. Nous adoptons, ici, cette dernière approche car, « en effet, si la canalisation stricto sensu ne peut prolonger qu'une responsabilité objective, la responsabilité objective peut exister alors que la règle de canalisation est seulement esquissée[...] », J. HÉBERT, *op. cit.*, note 8, 21.

34. Exposé des motifs, 1982, *supra*, note 4, 34.

35. *Ibid.*

36. À ce propos, le Professeur Jean Hébert affirme (*op. cit.*, note 8, p. 7) : « La sûreté nucléaire débouche à l'aval sur une normalisation technique (« règles de conception et de construction R.C.C. »), et la généralisation de nouvelles méthodes de travail, telle que l'organisation de la qualité et des procédures de contrôle. Les efforts ont donné jusqu'à

conséquences dommageables témoigne nécessairement d'une défaillance dans l'obligation de résultat requise, défaillance que la loi canadienne qualifie de « violation de l'obligation » sans que cela affecte la nature objective de la responsabilité de l'exploitant.

Cette responsabilité objective a soulevé des problèmes en matière de transport, dans le cadre des Conventions de Paris et de Vienne, à cause d'autres accords internationaux en vigueur, ou des lois d'États non contractants, retenant des cas de responsabilité pour faute, notamment en matière de collision de moyens de transport. Des dispositions ont donc été prévues « pour assurer néanmoins le respect de la règle de responsabilité objective de l'exploitant »<sup>37</sup>, soit en empêchant l'exploitant de tirer avantage desdits accords internationaux dans le domaine des transports pour modifier ou réduire sa responsabilité<sup>38</sup>; soit en instaurant en faveur des personnes, particulièrement les transporteurs, qui ont dû indemniser des victimes en vertu d'un accord international de transport ou de la loi d'un État non contractant, un régime d'actions contre l'exploitant par subrogation aux victimes ainsi dédommagées<sup>39</sup>.

Dans cet ordre de préoccupation, la loi canadienne sur la responsabilité civile nucléaire étend l'obligation de l'exploitant, et par conséquent sa responsabilité objective, au cas où une substance nucléaire « est en cours de transport à destination de l'installation nucléaire dont il est l'exploitant, en provenance de l'étranger, ou est dans un lieu d'entreposage à l'occasion de ce transport » (article 3, c)). En réalité cette stipulation opère un transfert de responsabilité vers l'exploitant situé sur le territoire canadien, de sorte que celui-ci y assume le risque entier de son activité, même lorsque les matières fissiles ou radioactives ont été emballées à l'extérieur du pays, c'est-à-dire, en principe et pratiquement, hors de son contrôle.

---

présent des résultats satisfaisants. Néanmoins s'agissant d'œuvre humaine nul n'oserait raisonnablement affirmer qu'un jour ne se produira pas dans le monde un accident grave ». Ces lignes étaient sous presse (vraisemblablement) lorsque l'accident de Tchernobyl a eu lieu, et qui représente la première véritable catastrophe de l'industrie civile nucléaire; de l'aveu même du rapport soviétique présenté en août 1986 à la Conférence de l'Agence Internationale de l'Énergie Atomique, il y avait eu, en la circonstance, « une combinaison très improbable de violations de consignes et règles d'exploitation ». Cf. S. COURTEIX, et J. HÉBERT, « L'accident nucléaire », *La Documentation française*, série problèmes politiques et sociaux, n° 552-553, janvier-février 1983. Il va de soi qu'une grande prudence s'impose avant d'extrapoler du type de défaillances à Tchernobyl pour tirer des conclusions par rapport aux conditions d'opération des installations dans les pays de l'AEN-OCDE.

37. J. HÉBERT, *op. cit.*, note 8, p. 21. Notre propos se limite, ici, à noter la solution adoptée, dans le double cadre de la responsabilité objective et de la canalisation, pour régler le cas d'accidents nucléaires associés au transport des matières radioactives; nous n'entrons donc pas dans le détail de l'ensemble des mécanismes prévus à cet égard et renvoyons pour cela aux textes des Conventions de Paris et de Vienne ainsi qu'à l'exposé des motifs de la Convention de Paris.

38. Exposé des motifs, 1982, *op. cit.*, note 4, p. 44.

39. J. HÉBERT, *op. cit.*, note 8, pp. 21-22.

Le régime de responsabilité objective de l'exploitant supporte toutefois quelques exceptions: l'exploitant est, en effet, exonéré lorsque l'accident nucléaire est directement causé par un acte de conflit armé (article 7, loi canadienne; article 9, Convention de Paris; article IV, 3 (a), Convention de Vienne) — voire, selon les Conventions de Paris et de Vienne, lorsqu'il résulte de «cataclysmes naturels de caractère exceptionnel». En outre, l'exploitant n'est pas responsable envers la personne qui a commis intentionnellement un acte délictueux ayant causé l'accident nucléaire (article 8, loi canadienne); de même n'est-il pas responsable des dommages qu'un accident peut infliger à l'installation nucléaire où il a eu lieu, aux biens qui s'y trouvent ou sont utilisés en rapport avec elles (article 9 (1)); enfin, dans le cas d'un accident survenu lors du transport d'une substance nucléaire, l'exploitant est exonéré des dommages aux moyens de transport ou au lieu d'entreposage de la substance (article 9(2)). Comme la loi canadienne sur la responsabilité civile nucléaire ne précise pas selon quelles modalités se règlent les problèmes de responsabilité dans les cas d'exonération précités, il faut en déduire que c'est le régime de droit commun de la responsabilité qui s'applique alors<sup>40</sup>.

### C. LA LIMITATION DU RISQUE NUCLÉAIRE

La nature objective de la responsabilité et sa canalisation ont une contrepartie: la double limitation dans le temps et dans le montant de cette responsabilité de l'exploitant. C'est à ce stade que se focalise l'équilibre de l'économie d'ensemble de ce dispositif particulier de la responsabilité civile nucléaire: les limitations permettent à l'exploitant d'établir des prévisions et d'obtenir plus aisément la couverture financière requise; c'est pourquoi elles sont considérées comme «malgré tout profitables aux victimes car une réparation assurée, bien que peut-être limitée, est préférable à une réparation qui ne serait complète qu'en théorie»<sup>41</sup>.

#### 1. La limitation dans le temps

À l'instar de la loi française (article 15), la législation canadienne (article 13) instaure un délai de prescription de trois ans «à compter de la date à laquelle la personne qui fait la réclamation a eu connaissance ou aurait

40. À titre d'exemple, la Convention de Paris prévoit explicitement (article 6, c) i) 1) qu'aucune disposition n'affecte la responsabilité d'une personne ayant causé des dommages par un acte délictueux intentionnel provoquant un accident. Voir exposé des motifs, 1982, *op. cit.*, note 4, pp. 36-37, n<sup>os</sup> 16 et 19, 52 n<sup>o</sup> 48; Cf. également, sur les cas de responsabilité subjective de l'exploitant et des personnes autres que l'exploitant, dans le cadre de la Convention de Paris, *op. cit.*, note 8, p. 22.

41. J. HÉBERT, *Op. cit.*, note 8, 27.

normalement dû avoir connaissance des blessures ou des dommages »; ce même délai s'applique à une réclamation pour cause de décès. En tout état de cause, aucune action ne peut être intentée après l'expiration d'une période de dix ans « à compter du fait générateur du litige » (*cause of action*).

Ce concept de « fait générateur du litige » ne semble pas se confondre nécessairement avec l'accident nucléaire comme tel qui marque le point de départ du délai absolu de dix ans tant dans la loi française que dans les Conventions de Paris (article 8) et de Vienne (article VI, 1). Dès lors se pose le problème de déterminer ce qui constitue un « fait générateur » afin d'arrêter la date à partir de laquelle commence à courir le délai de dix ans. Le Groupe de Travail Interministériel (GTI) considère que la déchéance, au terme des dix ans, a pour point de départ le « moment où les dommages ou les blessures sont occasionnés »<sup>42</sup>, ce qui permet de la différencier de la prescription de trois ans dans laquelle la connaissance du dommage constitue le facteur temporel déterminant.

Cette limitation dans le temps représente l'un des éléments de contestation de la loi par le groupe Energy Probe qui considère que la période fixée est « déraisonnablement courte » compte tenu du temps nécessaire pour qu'un cancer se développe après l'exposition aux rayonnements; ce délai étant par ailleurs plus court que celui requis pour des préjudices (*torts*) résultant d'un incident non-nucléaire, le groupe environnementaliste l'estime incompatible avec les articles 7 et 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés*<sup>43</sup>.

Le problème ainsi posé n'est pas aisé à trancher, car le facteur temps réèle, ici, nombre d'effets pervers. Certes, l'existence de dommages différés, caractéristiques de l'équation nucléaire en matière de responsabilité, aurait pu justifier une prescription trentenaire<sup>44</sup>; toutefois, les difficultés techniques de preuve des mesures de dosimétrie et de leur pertinence eu égard au fait générateur du préjudice personnel compliquent l'établissement, sur le plan juridique, du lien de causalité entre l'un et l'autre<sup>45</sup>.

Par ailleurs, la prise en compte sur une trop longue période de temps des effets différés d'un accident nucléaire supposerait le maintien pour une durée au moins analogue des réserves financières nécessaires pour faire

42. CCEA *Révision de la Loi sur la responsabilité nucléaire*, mars 1984, Document C-79, 12.

43. *Energy Probe c. Attorney General of Canada*, (1989) 3 C.E.L.R. (N.S.) 262 - 286, Ont. S.C. 267. Il convient de citer les deux dispositions constitutionnelles en cause: *Article 7*: Chacun a droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne; il ne peut être porté atteinte à ce droit qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale. *Article 15 (1)* La Loi ne fait acception de personne et s'applique également à tous, et tous ont droit à la même protection et au même bénéfice de la Loi, indépendamment de toute discrimination[...]

44. J. HÉBERT, *op. cit.*, note 8, p. 8; signalons, à ce propos, que les travaux du GTI, selon nos informations, ont évolué dans le sens de la recommandation d'un délai de déchéance de trente ans au lieu des dix ans actuellement en vigueur.

45. *Ibid.*

face, au titre de polices parfois expirées, à des réclamations pouvant être élevées et dont le montant serait alors imprévisible<sup>46</sup>, ce qui n'était pas économiquement acceptable par les assureurs<sup>47</sup>; le délai de dix ans apparaît donc comme une solution de compromis<sup>48</sup> entre, d'une part, les intérêts des victimes, la nécessité de les dédommager et, d'autre part, la garantie financière incombant à l'exploitant et la capacité du marché de l'assurance à la lui fournir.

Il est à cet égard remarquable que lors des dernières révisions de la Convention de Paris et de la loi française il n'ait pas été jugé opportun de prolonger le délai initial de déchéance maintenu à dix ans; et quoi qu'il en soit de l'appréciation de la prescription actuellement en vigueur dans la loi canadienne il demeure certain que le régime de la responsabilité civile nucléaire se doit d'être assorti d'une limitation dans le temps, dont l'extension à trente ans pourrait réaliser un équilibre plus équitable entre la victime d'un préjudice à effet différé et l'exploitant dont l'assureur ne saurait être tenu de satisfaire des réclamations pour une période indéterminée<sup>49</sup>. Une telle solution reste toutefois sujette à l'aptitude d'instaurer des mécanismes d'assurance susceptibles de répondre adéquatement à l'économie globale du système.

## 2. La limitation dans le montant

La responsabilité de l'exploitant est financièrement limitée à une somme correspondant à la capacité de couverture des assureurs, et résultant d'un compromis qui intègre les paramètres économiques et sociaux<sup>50</sup>.

L'article 15 de la loi canadienne impose à un exploitant de maintenir pour chaque exploitation une assurance de base dont le montant maximal est de soixante-quinze millions de dollars. À l'époque où cette législation a été élaborée, le plafond ainsi fixé correspondait à l'ordre de grandeur établi ailleurs dans différents dispositifs nationaux régissant la matière<sup>51</sup>. Cependant, son adoption effective par l'industrie canadienne de

46. Exposé des motifs, 1982, *op. cit.*, note 4.

47. J. HÉBERT, *op. cit.*, note 8, p. 8.

48. *Id.*, p. 27.

49. L'impossibilité de tenir l'assureur indéfiniment obligé de satisfaire les réclamations pour dommages est à la base du rejet, par le GTI, de l'idée que la loi canadienne ne devrait pas comporter de limitation dans le temps.

50. J. HÉBERT, *op. cit.*, note 8, p. 28.

51. La *Loi Price-Anderson*, aux États-Unis, fixait ce plafond à 60 millions de dollars U.S. en 1965, alors que la loi française de 1968 l'établissait à 50 millions de francs; quant à la Convention de Paris, elle énonçait un plancher variant entre 5 et 15 millions d'unités de compte de l'Accord Monétaire Européen, tandis que la Convention de Vienne arrêtaient son plancher à 5 millions de dollars américains dont la valeur était définie en référence au prix de l'or fin (Article V, 1 et 3). Sur le fonctionnement des mécanismes de computation des unités de compte des Conventions de Paris et de Vienne et leurs effets en termes de législations nationales et d'harmonisation, cf. J. HÉBERT, *op. cit.*, note 8, pp. 29-30.

l'assurance ne se fera pas sans difficulté: lorsqu'en 1976, les négociations aboutissent enfin au choix d'un consortium d'assureurs, la Nuclear Insurance Association of Canada (NIAC), celui-ci ne disposait pas d'une capacité de garantie suffisante pour pouvoir assurer le montant total spécifié dans la loi à l'égard de toutes les installations[...]»<sup>52</sup>. Il faudra attendre le 1<sup>er</sup> janvier 1979 pour que la NIAC commence à fournir l'assurance maximale requise par la loi.

Cette limitation dans le montant fait, elle aussi, l'objet d'une contestation de la part du groupe Energy Probe dans l'action déjà évoquée, et cela aux motifs qu'elle est incompatible avec le droit à la vie, la liberté et la sécurité de la personne garanti à l'article 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés*, et qu'elle est contraire à l'égalité de droits prévue à l'article 15 de la même Charte en ce qu'elle dépouille les victimes d'un accident nucléaire de la protection généralement accordée aux autres victimes de préjudices (*victims of torts*), selon le droit commun de la responsabilité<sup>53</sup>.

La Cour suprême des États-Unis s'est déjà prononcée, en 1978, sur une argumentation équivalente avancée par une association environnementaliste américaine<sup>54</sup>. Dans son jugement, elle a d'abord considéré que la *Loi Price-Anderson* était un exemple classique de réglementation économique, bénéficiant de ce fait d'une présomption de constitutionnalité, et elle a constaté que la rationalité de la limitation résidait dans la préoccupation du Congrès américain de stimuler l'engagement de l'industrie privée dans la production d'électricité d'origine nucléaire. La Cour suprême en a déduit que la limitation de responsabilité n'était pas irrationnelle et ne violait pas les garanties du V<sup>e</sup> Amendement de la Constitution. En outre, elle a affirmé que nul n'avait un «droit de propriété» portant sur une quelconque règle de common law et que la Constitution n'interdisait pas la création de nouveaux droits et l'abolition d'autres pour atteindre des objectifs législatifs permissibles. Enfin, elle a positivement apprécié la limitation en question comme un substitut équitable au droit commun de dédommagement des préjudices (*state tort law remedies*) en ce qu'elle dispense aux victimes la certitude d'être indemnisées, sans avoir à apporter la preuve d'une faute ni à être retardées, ni surtout à risquer d'être confrontées à l'épuisement des ressources d'un producteur ou d'un exploitant. La Cour suprême va même jusqu'à puiser dans l'ensemble de ces éléments une «ample justification» à la différence de traitement entre les victimes d'un accident nucléaire et celles souffrant de préjudices pour d'autres causes. En somme, l'équilibre et le compromis entre les divers

---

52. CCEA *Révision de la Loi...*, op. cit., note 42, p. 3.

53. *Energy Probe c. Attorney General of Canada*, (1989) 3 C.E.L.R. (N.S.) 262-286, p. 267.

54. *Duke Power Company c. Carolina Environmental Study Group Inc.*, 438 U.S. 59 (1978), 26 juin 1978.

intérêts en présence, bref, la « philosophie » sur laquelle repose la législation en matière de responsabilité civile nucléaire reçoivent ainsi une ratification juridictionnelle sans ambiguïté.

En réalité, la garantie incombant à l'exploitant à hauteur d'un montant maximal est assortie, au-delà de ce plafond, d'un engagement de l'État de combler le déficit au cas où les dommages résultant de l'accident nucléaire dépassent en importance ce que la couverture d'assurance contractée par l'exploitant peut satisfaire. Dans le cadre de la *Loi Price-Anderson*, une prime à versement différé — qui est passée de cinq millions à soixante-trois millions de dollars par réacteur et par accident à la faveur de la récente révision de 1988 — a progressivement remplacé le relai initialement assumé par le gouvernement américain et qui, combiné avec la garantie de l'exploitant, portait jusqu'à récemment la limitation du montant de responsabilité à cinq cent soixante millions<sup>55</sup>.

La législation canadienne, elle aussi, comporte (Partie II) une série de mesures spéciales d'indemnisation qui sont destinées à être mises en œuvre par le gouvernement dans l'hypothèse où un accident dépasserait le plafond de soixante-quinze millions (article 8), de sorte que ce chiffre n'est pas perçu comme une limite de dédommagement mais comme « la ligne de démarcation entre les sommes que les assureurs privés doivent verser et les sommes susceptibles d'être versées par le gouvernement »<sup>56</sup>, le Parlement devant déterminer le montant total rendu disponible. Ce principe de relai gouvernemental a été maintenu dans la loi française, qui, à la différence du dispositif canadien, fixe un plafond d'indemnisation à la charge de l'État dont le montant a été relevé, à l'occasion de la dernière révision complétée au printemps, à hauteur de 2 500 millions de francs.

La question d'un relèvement du montant maximal d'assurance pour tenir compte, notamment, de la dévaluation du dollar par l'effet de l'inflation<sup>57</sup>, fait partie des plus récentes recommandations du GTI, bien que certains arguments soient invoqués à l'encontre d'une telle hausse, en particulier « l'expérience favorable dans l'exploitation des installations nucléaires au Canada »<sup>58</sup>. L'ajustement proposé serait supérieur à deux cent cinquante millions de dollars et serait assorti d'une indexation, l'idée étant de rejoindre le mouvement suivi dans la majorité des pays de l'O.C.D.E.<sup>59</sup>

Quelles que soient les solutions qui seront finalement retenues au terme du processus d'étude et d'analyse de la loi conduit par le GTI, il n'est pas inutile, dans ce débat, de rappeler qu'au bout du compte c'est toujours sur le citoyen que se trouveront répercutés les coûts de couverture d'un accident nucléaire, soit à titre de consommateur soit à celui de contribuable.

---

55. Sur la dernière révision de la législation américaine, cf. M.A. ROWDEN, J.R. KRAEMER, L.R. CUOCO, « La révision de 1988 de la loi Price Anderson ou mieux vaut tard que jamais », (1988) 42 *Bulletin de Droit Nucléaire*, 79-101.

56. CCEA *Révision de la Loi...*, *op. cit.*, note 42, p. 9.

57. *Ibid.*

58. *Ibid.*

Aussi, la limitation de la garantie apparaît-elle, sous cet éclairage, moins exorbitante ou inéquitable qu'une argumentation strictement juridique ne le laisserait accroître *a priori*.

#### D. LA COUVERTURE OBLIGATOIRE DU RISQUE NUCLÉAIRE

Pour faire contre-poids à la limitation de la responsabilité de l'exploitant, ce dernier est tenu de maintenir une garantie financière, sous forme d'assurance parfois associée à d'autres types de fonds, afin d'assurer la disponibilité de moyens suffisants pour répondre aux demandes d'indemnisation consécutives à un accident<sup>60</sup>.

La loi canadienne (article 15), en énonçant cette obligation, confie à la CCEA le soin de fixer, avec l'approbation du Conseil du Trésor, l'assurance de base applicable à une installation donnée pour une période déterminée. En pratique, ceci revient à faire de la couverture obligatoire du risque nucléaire une condition de délivrance du permis d'exploitation.

La *Loi Price-Anderson* est encore plus explicite (article 170, a.) à cet égard : pour être délivrée, l'autorisation peut être subordonnée à l'obligation pour le pétitionnaire « d'avoir et de maintenir une garantie financière du type et du montant que la Commission de la réglementation nucléaire (N.R.C.) dans l'exercice de ses pouvoirs et compétences en matière d'autorisation et de réglementation, prescrit [...] afin de couvrir les demandes en réparation au titre de la responsabilité civile ».

En revanche, selon la législation française, l'obligation de couvrir le risque découle de la qualité même d'exploitant (article 7), laquelle est conférée par le décret d'autorisation de création de l'installation requis par ailleurs<sup>61</sup>.

Sauf dans le dispositif canadien où la couverture obligatoire se traduit par une assurance de type classique contractée auprès d'assureurs commerciaux, d'autres, formes de garanties financières sont admises tant dans les Conventions de Paris (article 10 a)) et de Vienne (article VII, 1)

59. Dans l'exposé des motifs accompagnant le récent projet de loi qui aboutit à la modification de la législation française, portant la limitation de la garantie financière de l'exploitant à 600 millions de Francs français, un tableau montre, pour les pays européens ayant une puissance nucléaire significative, les montants de responsabilité suivants : R.F.A., 500 millions D.M. ; Belgique, 4 milliards FB (600 millions FF) ; Royaume-Uni, 20 millions L.S. ; Suède, 800 millions couronnes ; Pays-Bas, 400 millions florins ; Suisse, 400 millions F.S.. Assemblée Nationale, n° 1178, Projet de Loi modifiant la loi n° 68-943 du 30 octobre 1968 relative à la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire.

60. J. HÉBERT, *op. cit.*, note 8 pp. 30-31 ; l'auteur souligne que « jamais, avant l'achèvement du droit nucléaire, le lien entre la responsabilité et les moyens pratiques d'y faire face, entre le droit à réparation et le moyen de l'obtenir, n'avait été établi de manière aussi systématique ».

61. *Id.*, p. 61.

que dans les lois française (article 7) et américaine (article 170 b.), cette dernière offrant un système original qui conjugue une garantie financière de base avec une prime à versement différé.

La garantie de base, aux États-Unis, peut être une assurance privée, une auto-assurance, des indemnisations contractuelles privées, ainsi que « toute autre preuve de moyens financiers couvrant la responsabilité ou une combinaison de ces mesures »<sup>62</sup>, sous réserve d'approbation par la Commission et des conditions qu'elle prescrirait. Par ailleurs, les titulaires d'autorisation tenus de maintenir la garantie financière de base à hauteur du montant maximal prévu d'assurance privée, sont, de plus, requis de contribuer à une sorte de caisse mutuelle de l'industrie par le paiement d'une prime dont le versement est différé en partie ou en totalité<sup>63</sup>. Ceci permet de disposer, en cas d'accident majeur, d'une somme équivalant à 7,09 milliards de dollars<sup>64</sup>.

Le GTI s'est interrogé sur l'opportunité d'autoriser les exploitants canadiens à s'auto-assurer pour répondre à l'obligation que leur impose la loi de maintenir une couverture du risque nucléaire. Une telle hypothèse demeure écartée car un seul exploitant (Ontario-Hydro) dispose d'une assurance suffisamment importante pour justifier le recours à ce mode d'assurance, ce qui laisserait les exploitants nucléaires de moindre envergure sans possibilité de trouver une assurance car le marché restant (35 %) deviendrait trop petit et perdrait ainsi tout intérêt pour les assureurs<sup>65</sup>.

L'ensemble des traits caractéristiques de la responsabilité civile nucléaire fonde l'originalité d'un système destiné à offrir les solutions les plus adéquates possibles tout en respectant l'équilibre entre les divers intérêts en présence et en cherchant à les satisfaire du mieux des capacités disponibles. Les variantes de cette économie globale d'un régime juridique de responsabilité particulier reflètent des situations socio-politiques et économiques différenciées, les améliorations susceptibles d'être apportées dépendant pour une large part des changements survenus et du cours suivi par l'industrie nucléaire dans des contextes déterminés.

Mais les spécificités de l'industrie et du risque nucléaire ne commandaient pas seulement un régime inédit : elles soustendent par ailleurs ses modalités d'application dont l'examen permettra de mieux en mesurer la portée.

---

62. *Price Anderson Act (1988)*, *supra* note 4, art. 170 (b), (1) (c).

63. *Ibid.*

64. M.A. ROWDEN, J.R. KRAEMER, L.R. CUOCO, *loc. cit.*, note 55, pp. 89-90.

65. *CCEA Révision de la Loi...*, *op. cit.*, note 42, p. 7, signalons que le nombre d'installations nucléaires assujetties à la responsabilité de base sont au nombre de quinze dont six seulement (les centrales nucléaires d'Ontario, du Québec et du Nouveau-Brunswick) sont astreintes au montant maximal de couverture de 75 millions de dollars. Cf. CCEA, Rapport annuel 1989-1990, Ottawa. Alors que le nombre de réacteurs en fonctionnement aux États-Unis était de 110 en 1988, ce qui explique la disponibilité élevée d'indemnisation réalisée par le jeu de la prime à versement différé.

## II. LES CONDITIONS DE MISE EN OEUVRE DU RÉGIME DE RESPONSABILITÉ CIVILE NUCLÉAIRE

Pour invoquer les dispositions d'un régime de responsabilité civile nucléaire, il faut qu'il y ait eu un accident répondant à la définition qui en est donnée dans un dispositif juridique déterminé, et que cet accident ait entraîné des dommages identifiés comme caractéristiques du risque nucléaire.

En fait, le type d'accident visé est celui qui est susceptible d'avoir des effets radioactifs néfastes sur la population et les biens<sup>66</sup>. Les retombées dont il s'agit par rapport aux personnes sont généralement classées en trois catégories: les données connues sur la dose létale, c'est-à-dire celle qui provoque des morts violentes; les seuils pour les maladies « immédiates », non stochastiques mais non mortelles; et l'hypothèse dite linéaire de la Commission Internationale de Protection Radiologique (CIPR) pour mesurer les effets stochastiques ou latents (cancers, nodules thyroïdiens, effets génétiques). Il va de soi que ces derniers, différés dans le temps et n'apparaissant qu'à long terme, vont être plus difficiles à relier à l'accident.

Nous proposons d'examiner les traits principaux des notions d'accident et de dommage dans le cadre de la responsabilité civile nucléaire, dans la mesure où elles délimitent le champ d'application de ce régime distinct.

### A. L'ACCIDENT NUCLÉAIRE

Selon la loi canadienne (article 2), un accident nucléaire est un « fait entraînant des blessures ou des dommages attribuables à une violation de l'obligation imposée à un exploitant ». Il faut, en réalité, se référer à un certain nombre d'autres dispositions de la loi pour rassembler les éléments constitutifs d'un accident nucléaire, lesquels concernent un type déterminé d'installations et de substances nucléaires (article 2), mais surtout les propriétés fissiles ou radioactives desdites substances, associées ou non à d'autres propriétés toxiques, explosives ou dangereuses (article 3).

Il résulte de la conjonction des diverses dispositions que l'accident nucléaire visé par le dispositif législatif est principalement celui qui procède de la réunion des conditions de criticité. Les installations concernées sont

---

66. Des méthodes d'analyse du risque nucléaire ont été élaborées, mais il serait trop long d'exposer dans le cadre de cette présentation, somme toute restreinte, des principales questions se rattachant à la responsabilité civile nucléaire. Deux séries de travaux font encore autorité: UNITED STATES NUCLEAR REGULATORY COMMISSION, RASMUSSEN, *Reactor Safety Study Wash 1400*, 1975. Cette étude américaine est traduite en français in: MINISTÈRE DE L'INDUSTRIE, *Dossiers de l'énergie*, 1975, n°. 5; BIRKHOFER, « Étude Allemande sur les risques que présentent les centrales nucléaires », (1980) 5/6 *Bulletin de l'AIEA*.

donc les réacteurs de puissance, les usines de transformation et de traitement des substances et des combustibles nucléaires, les usines de traitement des combustibles irradiés et les installations de stockage des substances nucléaires. Lorsque ces établissements se trouvent sur un même site, ils peuvent être considérés en tant qu'installation nucléaire unique<sup>67</sup>. À la différence de la Convention de Paris<sup>68</sup>, les réacteurs faisant partie d'un moyen de transport sont qualifiés comme installations nucléaires aux fins de loi.

En revanche, sont exclus de cette partie de la définition, les accélérateurs de particules, les usines d'eau lourde et certaines autres installations telles celles où se déroulent les opérations d'extraction, de broyage et de concentration des minerais d'uranium, ou encore les usines de préparation et de fabrication et les installations de stockage de thorium et de l'uranium naturel ou appauvri, et qui ne peuvent atteindre la criticité<sup>69</sup>. Pareillement, les radioisotopes faisant l'objet d'utilisations industrielles, commerciales, agricoles, médicales, scientifiques ou d'enseignement sont tenus hors du champ d'application de la loi. Dans tous ces cas, il n'y a pas de possibilité de catastrophe et donc pas de problème particulier de responsabilité civile, ce qui permet de maintenir le régime de droit commun.

La fonction de l'installation est double dans l'économie du concept d'accident nucléaire: cerner le risque couvert par le régime exorbitant de responsabilité civile et conduire à l'exploitant qui répondra des dommages. Mais l'identification de l'installation permet surtout de déterminer le lieu d'origine du fait générateur de dommages; et à ce niveau c'est le phénomène de radioactivité qui s'avère être la pierre angulaire de mise en œuvre du régime, car même si le fait générateur est de nature classique, dans la mesure où il aura eu pour résultat l'émission de rayonnements ionisants causant des dommages, un tel événement sera qualifié d'accident nucléaire<sup>70</sup>.

En outre, dans le cas où les préjudices sont causés conjointement par un accident nucléaire et un accident de nature classique sans qu'il soit possible de distinguer entre les dommages et leur origine, ceux-ci sont réputés tous ensemble comme attribuables à la violation par l'exploitant de son obligation (article b), c'est-à-dire comme dûs à la radioactivité ou aux

---

67. Cette acception extensive de la notion d'installation nucléaire est également admise dans les Conventions de Paris (art. 1, (a) (ii) et de Vienne (article I, 1. (j) (iii)), ainsi que dans le cadre d'Euratom (*Cf. op. cit.*, note 8, 19).

68. Article 1 (a) (ii); Exposé des motifs, 1982, *op. cit.*, note 4, p. 34.

69. *Op. cit.*, note 42, p. 34.

70. Comme exemple d'accident de nature classique, Jean HÉBERT (*op. cit.*, note 8, p. 18) donne celui de la rupture d'un tube de circuit de refroidissement pour des raisons métallurgiques ou mécaniques et qui provoque un dommage par rayonnements dûs à une fuite de produits radioactifs.

propriétés fissiles des substances nucléaires. Cette présomption signifie que même si un préjudice est de nature classique, lorsqu'il résulte de la criticité ou de la radioactivité, le régime de responsabilité civile nucléaire s'applique<sup>71</sup>. En somme, une réparation ne relève du droit commun que si à la fois le fait générateur et le dommage sont de nature classique et cela bien qu'une installation nucléaire assujettie à la loi soit en cause.

La *Loi Price-Anderson* a introduit, en 1966, à côté du concept d'accident nucléaire celui d'accident nucléaire exceptionnel (*Exceptional Nuclear Occurrence - ENO*), le premier englobant le second. Alors que la définition de l'accident nucléaire (article 11, q.) se compare, dans ses éléments essentiels, à celle que l'on retrouve tant dans la législation canadienne que dans les Conventions de Paris et de Vienne, la notion d'accident nucléaire exceptionnel (article 11, j.) met l'accent sur le rejet ou la dispersion quantitativement significatifs « en dehors du site, de matières brutes, de matières fissiles spéciales ou de produits radioactifs à partir de leur lieu prévu de confinement », ainsi que les niveaux notables d'irradiation et les dommages substantiels aux personnes et aux biens découlant de tels événements. Autrement dit, le dispositif américain distingue l'accident de criticité majeur (ENO) des autres accidents également visés par le régime spécial de responsabilité civile, et cela dans le but de faire jouer, en cas d'ENO, la clause de renonciation par le défendeur à certains moyens de défense afin de permettre aux victimes de ne pas avoir à apporter la preuve de faute ou de négligence pour obtenir réparation des préjudices qu'elles auraient subis<sup>72</sup>.

La Convention de Paris définit l'accident nucléaire (article 1, a) i)) comme un « fait ou une succession de faits de même origine ayant causé des dommages » de radioactivité. La notion de « succession de faits » permet de traiter comme un événement accidentel unique une série d'événements ayant une seule cause technique; ainsi, selon l'exposé des motifs, « une émission incontrôlée de rayonnements, s'étendant sur une certaine période de temps est considérée comme un seul accident nucléaire, si elle a pour cause un phénomène unique, alors même qu'il y aurait eu une interruption dans l'émission de radioactivité ».

---

71. L'illustration de ce type de situation, c'est le cas d'une « excursion critique » qui entraîne des projections de pièces métalliques (Cf. *op. cit.*, note 8, p. 18).

72. *Op. cit.*, note 55, p. 81; les auteurs relèvent (p. 100) que la Commission de Réglementation Nucléaire avait déclaré l'accident survenu en 1972 au réacteur n° 2 de la centrale Three Mile Island comme « accident nucléaire » aux fins de l'assurance en responsabilité civile mais ne l'a pas qualifié « d'accident nucléaire exceptionnel » aux fins d'application de la loi. Il convient de souligner qu'à la différence de Tchernobyl, l'accident de Three Mile Island n'est pas un accident de criticité, mais un accident de perte de refroidissement dont l'origine n'est pas proprement nucléaire mais qui peut aboutir à l'émission de rayonnement; J. HÉBERT, « Three Mile Island et Tchernobyl: deux types d'accident », in *Documentation française, op. cit.*, note 36, pp. 10-11.

La notion d'accident nucléaire repose, en fait, sur une « cascade de définitions »<sup>73</sup> recouvrant à la fois le fait générateur et le dommage. La raison en est que « le droit spécial de responsabilité nucléaire entend cantonner son application à certains risques nucléaires seulement, de criticité ou d'irradiation et contamination étendues, que les mécanismes classiques de responsabilité et d'assurance ne paraissent pas couvrir de manière satisfaisante »<sup>74</sup>. D'un autre côté, par les éléments qui le composent, ce concept en strates est destiné à faciliter, autant que possible, l'établissement du lien de causalité entre le fait générateur et le dommage<sup>75</sup>, ce qui ne signifie pas qu'une telle preuve soit toujours aisée à administrer.

## B. LE DOMMAGE ET LE LIEN DE CAUSALITÉ

Les divers régimes de responsabilité civile nucléaire considérés se préoccupent tant des dommages aux biens que de préjudices corporels causés aux personnes par suite d'un accident nucléaire. Plus précisément, la loi canadienne (article 2) spécifie que le terme dommage s'applique à toute perte de biens meubles ou immeubles ou à tout dommage les affectant, de même que l'expression couvre « tous dommages procédant d'une perte de tels biens ou d'un dommage à ces biens ou qui leur sont attribuables », ce qui revient à désigner la perte de jouissance des biens — pour cause d'irradiation, voire d'évacuation — comme susceptible de faire l'objet d'une réclamation aux termes de la loi. Quant aux préjudices personnels, ils sont définis comme des blessures corporelles à une personne, incluant la mort<sup>76</sup>.

Quoique les préjudices aux biens — s'agissant notamment d'espaces agricoles, de récolte, de bétail et autres animaux de ferme — soient susceptibles de soulever des problèmes quant au constat d'un dommage ou à l'opportunité de leur destruction du fait d'une contamination et quant à la détermination des seuils appropriés d'irradiation commandant une telle mesure, les difficultés majeures, en matière de dommage d'origine nucléaire demeurent celles relatives aux préjudices personnels et à la question connexe de leur rattachement au fait générateur.

Les problèmes juridiques soulevés, à cet égard, proviennent de la distinction fondamentale qui doit être faite entre les effets pathologiques

---

73. J. HÉBERT, *op. cit.*, note 8, p. 18.

74. *Ibid.*

75. *Ibid.*

76. Une distorsion existe entre les textes officiels français et anglais de la Loi, ce dernier employant le mot *injury* défini comme *personal injury* au lieu de « blessures corporelles à une personne » qui apparaît plus restrictif et difficilement acceptable au sens littéral dans le contexte des dommages dus à la radioactivité et dont certains sont loin de présenter la forme de « blessures corporelles ». Le GTI s'est d'ailleurs préoccupé de cette distorsion et recommande de modifier la version française de façon plus conforme avec le texte anglais. Cf. *op. cit.*, note 42, 9-10.

non stochastiques et les effets pathologiques stochastiques des rayonnements ionisants<sup>77</sup>. Les premiers (brûlures de peau, cataracte, fibrose ou nécrose des tissus, etc.) ont la particularité de se manifester « toujours chez tous les individus irradiés au-dessus d'un deuxième seuil de dose relativement proche du premier » au-dessous duquel ils ne se manifestent pas<sup>78</sup>; la gravité de ce type de pathologie dépend de l'importance de la dose de radiation reçue par les tissus.

Les seconds — affections stochastiques (leucémie, cancers, effets génétiques ou héréditaires, etc.) —, impliquent des facteurs aléatoires : les données recueillies sur les conditions d'exposition d'un sujet ne permettent pas de déterminer s'il sera atteint ou non et n'autorisent que leur mise en relation avec une probabilité d'affection. De plus, la gravité des affections et anomalies est toujours la même, lorsque l'effet pathologique apparaît, et ne dépend pas de la dose reçue; aussi l'incertitude reste-t-elle grande compte tenu d'une part de l'existence avec une certaine fréquence, de ce genre de pathologie soit à l'état naturel, soit du fait d'autres agents nocifs, et d'autre part du caractère variable des temps de latence entre quelques années et plusieurs dizaines d'années<sup>79</sup>.

S'agissant d'effets non stochastiques, les problèmes d'établissement du lien de causalité se rapprochent de ceux que connaît le droit commun : le délai de latence de ces effets déterministes ne dépasse pas les quelques semaines. La victime d'un tel préjudice aura donc à apporter la preuve d'une affection produite par une surexposition aux rayonnements ionisants due à un accident nucléaire survenu dans une installation nucléaire selon leur définition respective dans le cadre du régime particulier de responsabilité civile<sup>80</sup>. Cela suppose la constitution d'une documentation médicale pertinente et accessible pour satisfaire à la relation causale entre la surexposition et le préjudice corporel; de même qu'il faudrait démontrer la présence de la victime au moment critique dans un périmètre identifié techniquement comme affecté de rayonnements ionisants à hauteur des seuils susceptibles d'engendrer de telles pathologies<sup>81</sup>.

La disponibilité de ces données requiert pour une large part une collecte systématique d'information par les autorités chargées des plans de secours et par les centres hospitaliers recueillant les victimes. Toutefois, en l'absence de collecte adéquate, au moment du fait générateur, il nous semble

---

77. J. HÉBERT, «Tchernobyl et le dommage nucléaire» dans *Tchernobyl: le droit devant le risque nucléaire*, Colloque, 4-5 juin 1987, Centre d'études et de recherches en droit international

78. *Ibid.*, citant le Dr. H. Jammet.

79. *Ibid.*

80. J. HÉBERT, «Observations sur l'établissement du lien de causalité entre «le fait ou la succession de faits de même origine» et les «dommages» nécessaires à la mise en oeuvre de la Convention sur la responsabilité dans le domaine de l'énergie nucléaire», dans *La responsabilité civile nucléaire et l'assurance: bilans et perspectives*, septembre 1984.

81. *Ibid.*

que le juge conserve, sur preuve médicale appropriée d'une affection caractéristique des effets non stochastiques d'un accident nucléaire effectivement survenu, toute latitude d'apprécier la preuve qui lui est présentée et d'en déduire un lien de causalité.

Comme ce type de retombées suppose des seuils très élevés de radioactivité dans l'environnement, la preuve de l'accident nucléaire ne devrait pas être malaisée, d'autant que diverses obligations de notification des incidents existent, qui permettent d'identifier l'installation d'origine de la radioactivité excessive et, partant, l'exploitant responsable.

Le problème de la causalité est autrement plus complexe dans le cas de pathologies stochastiques car le lien entre l'accident et l'affection dont souffre la personne réclamant réparation tient à l'appréciation des analyses probabilistes ayant pour fondement principal les études menées sur les survivants d'Hiroshima et Nagasaki ainsi que leurs descendants<sup>82</sup>. Dans une telle démarche, les constatations relevées dans ces diverses études reconnues valables par la communauté scientifique conduiraient à écarter un quelconque lien de causalité entre un accident nucléaire et des affections dont les délais de latence et les manifestations ne correspondraient pas aux observations faites sur la population-témoin victime des deux bombes nucléaires<sup>83</sup>. Mais il paraît difficile de s'en tenir à une telle position car les études dont il s'agit ne sauraient avoir de valeur autre qu'indicative étant donné, précisément, le caractère aléatoire des effets préjudiciables considérés : comme les probabilités varient, elles peuvent continuer à varier.

De ce fait, la fonction du juge se heurte forcément à des interrogations dramatiques qui peuvent être autant d'écueils lorsqu'il est saisi d'une réclamation pour un préjudice personnel allégué avoir été causé par un accident nucléaire survenu quelques années auparavant. Comment déterminer que la leucémie de l'un ou le cancer de l'autre, apparus dans des délais comparables, trouvent ou pas leur cause dans l'accident incriminé ?

Pour résoudre les problèmes soulevés par les phénomènes aléatoires, la loi française avait prévu (article 10) qu'un décret devait établir une liste non limitative des affections, en fonction de l'irradiation, de la contamination et du délai, qui seraient présumées avoir pour origine l'accident nucléaire, sauf preuve contraire. Ce décret n'a jamais été pris et la récente révision de la loi de 1968 n'a rien changé à cet égard, bien que les juristes continuent de favoriser la solution des difficultés relatives aux pathologies stochastiques à travers l'institution d'une présomption assortie de « critères raisonnables »<sup>84</sup>, dont la preuve de la présence de la victime dans la zone de l'accident constituerait l'un des éléments.

---

82. *Ibid.*

83. *Ibid.*

84. *Ibid.* L'auteur souligne que la présomption raisonnable ne devrait être ni trop sévère, ni trop laxiste.

La législation canadienne est muette dans cet ordre de préoccupation, et il nous semble que l'instauration d'une telle présomption serait appropriée, surtout si le délai de déchéance est transformé en prescription trentenaire faute de quoi cette extension risquerait d'être inutile. Il conviendrait alors de mener une réflexion à partir des études disponibles sur les effets stochastiques des rayonnements afin de définir les conditions dans lesquelles s'appliquerait la présomption du lien de causalité entre le fait générateur et le préjudice corporel, de manière, notamment, à tenir compte de l'érosion des témoignages avec le temps sans toutefois qu'un tel facteur puisse avoir des impacts nécessairement négatifs sur la preuve apportée par la victime. Une rationalisation des données et des méthodes d'intervention favoriserait une meilleure administration de la justice si — par malheur — un accident nucléaire devait survenir.

### C. L'APPLICABILITÉ DU RÉGIME AUX EMPLOYÉS DANS LES INSTALLATIONS

La question qui se pose, ici, est celle de savoir si les personnes travaillant dans une installation nucléaire affectée d'un accident doivent ou peuvent faire leurs réclamations en vertu du régime spécial de responsabilité civile nucléaire, ou si elles ne sont habilitées à rechercher leur dédommagement que dans le cadre des dispositifs juridiques régissant habituellement les accidents de travail.

Au moment de l'élaboration de la Convention de Paris, les experts se sont divisés sur l'opportunité d'admettre les salariés de l'exploitant responsable d'un accident au bénéfice des dispositions du nouvel instrument : la majorité préférerait les en exclure pour éviter le caractère de traitement préférentiel dont les salariés de l'industrie nucléaire auraient pu jouir ; mais une autre fraction, minoritaire, ne souhaitait pas que les salariés soient moins bien traités, en cas d'accident, que les tiers ordinaires<sup>85</sup>.

C'est pourquoi l'article 3 de la Convention de Paris est de portée générale et s'applique à toute victime — tiers ou employé de l'exploitant — ayant subi un dommage par suite d'un accident nucléaire. Toutefois, la Convention permet (article 6 (h)) de déterminer dans le cadre des lois nationales les modalités selon lesquelles les salariés conservent le bénéfice des prestations prévues par un régime national ou public d'assurance médicale, de sécurité sociale ou de réparation des accidents du travail et maladies professionnelles<sup>86</sup>. C'est donc le compromis qui a prévalu entre les deux sortes de considérations mises en avant par les experts.

---

85. J. HÉBERT, *op. cit.*, note 8, p. 17.

86. Exposé des motifs, 1982, *op. cit.*, note 4, p. 48.

La loi française a usé de cette latitude que lui laissait la Convention de Paris et a expressément prévu (article 16) qu'elle ne dérogeait pas aux règles des législations portant sur les assurances sociales et la réparation des accidents du travail et des maladies professionnelles. Ainsi, la victime qui est employée de l'exploitant au moment de l'accident nucléaire, peut être indemnisée au titre d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle, auquel cas l'organisme qui lui verse les prestations exerce lui-même les recours dont elle dispose contre l'exploitant. Si la victime, salariée de l'exploitant, n'est pas dédommée dans le cadre d'assurances sociales, d'accidents du travail ou de maladies professionnelles, elle exerce ses recours contre l'exploitant, son assureur ou les personnes lui fournissant une garantie en vertu de la *Loi sur la responsabilité [civile] nucléaire*.

La législation canadienne ne comporte aucune précision dans ce domaine. Le GTI estime que l'employé est « une autre personne » envers qui l'exploitant, selon l'article 3 de la loi, a une obligation ; de sorte qu'un salarié peut non seulement demander réparation, en vertu du régime spécial de responsabilité, pour des biens perdus ou endommagés — dans la mesure où il ne s'agit pas de biens utilisés dans le contexte de l'installation —, mais surtout, concernant les préjudices personnels, l'employé paraît être en droit de produire des réclamations à la fois en vertu de la *Loi sur la responsabilité [civile] nucléaire* et en vertu des lois sur les accidents du travail. Aussi, le GTI propose-t-il une modification de la législation tendant à exclure de l'application de la loi les employés qui sont en droit de produire une réclamation selon les lois sur les accidents de travail<sup>87</sup>.

Le problème du choix, pour les employés entre le régime dérogatoire en matière de responsabilité civile et les dispositifs de compensation dans le cadre du travail peut s'avérer d'importance car les résultats quant au dédommagement ne sont parfois pas les mêmes. C'est ce que démontre le long procès, aux États-Unis, de l'affaire *Silkwood* qui met en cause la préséance de la *Loi Price-Anderson* sur l'application du droit étatique (en l'occurrence de l'Oklahoma) pour l'indemnisation de préjudices personnels<sup>88</sup> affectant des salariés d'un exploitant nucléaire.

En effet, l'un des éléments de cette affaire complexe, qui a pour point de départ la contamination au plutonium de Karen Silkwood, analyste de laboratoire dans une usine de la compagnie Kerr-McGee, concerne les dommages-intérêts punitifs que le jury de première instance a accordé à Bill Silkwood, père de l'employée décédée accidentellement dans des circonstances non élucidées. Ces dommages-intérêts punitifs s'ajoutaient à l'indemnisation obtenue pour les préjudices personnels et les dommages à

87. CCEA *Révision de la loi...*, op. cit., note 42, pp. 12-13.

88. L.S. GILBERT, «The Silkwood Legislation, Twelve Years Later», (1986) 37 *Bulletin de droit Nucléaire*, 66-72.

la propriété, également contaminée, de Karen Silkwood. La Cour d'appel, saisie par Kerr-McGee, a révisé le jugement de première instance en ce qui concerne l'allocation d'indemnités punitives sur la base de l'argument que la *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique* empêche une telle allocation et que sa qualité de loi fédérale doit prévaloir (*Federal preemption*) sur la législation de l'État car le domaine des risques en matière de radiation est un champ entièrement occupé par la législation fédérale. En conséquence, la Cour d'appel a estimé que l'adjudication, en vertu d'une loi étatique, de dommages-intérêts punitifs pour exposition aux rayonnements constituait une intrusion dans un dispositif réglementaire fédéral équivalant à une législation étatique directe relative aux dangers de la radiation<sup>89</sup>.

Mais la Cour suprême a renversé ce jugement. Elle a analysé l'histoire législative de la *Loi Price-Anderson* et a souligné que le Congrès avait admis que les lois des états (*state law remedies*) continueraient de s'appliquer dans le cas de personnes affectées par des incidents nucléaires, de sorte que la préséance du droit fédéral concernant des préjudices causés par des radiations ne devait pas être appréciée en fonction de l'occupation du champ de compétence par la législation fédérale mais par rapport à l'existence d'un conflit entre cette législation et la loi de l'État. La Cour suprême n'a pas trouvé un tel conflit; voire, elle a considéré que l'adjudication de dommages-intérêts punitifs en vertu de la loi de l'État n'entravait pas l'objectif fédéral de promouvoir l'énergie nucléaire, car une telle promotion ne devait pas s'accomplir « à tout prix »<sup>90</sup>.

Dans le cas *Silkwood*, l'application de la loi de l'Oklahoma sur les compensations — sauf le cas d'un E.N.O., obligatoirement réglé par la *Loi Price-Anderson* — dans le cadre du travail pour les accidents et maladies professionnelles était plus favorable à la victime car elle comportait une présomption de lien de causalité entre le dommage et le travail. L'exemple de l'affaire *Silkwood* démontre l'importance d'une clarification, dans la législation canadienne, à la fois des données relatives à une présomption éventuelle et des conditions d'applicabilité du régime de responsabilité civile nucléaire aux employés de l'exploitant, car les enjeux sont susceptibles d'être considérables pour les parties<sup>91</sup>, puisque l'obligation de l'exploitant est de s'assurer qu'aucune personne ne soit affectée par les propriétés fissiles ou radioactives des substances nucléaires et qu'un dépassement des normes légales d'exposition aux rayonnements ionisants d'employés dans une installation nucléaire peut être traité comme une violation de l'obligation si elle a des effets dommageables sur les salariés, le concept d'accident

---

89. *Silkwood c. Kerr McGee*, 667 F. 2d 908 (10th cir. 1980).

90. *Silkwood c. Kerr McGee*, 464 U.S. 238 (1984).

91. Les dommages-intérêts punitifs faisant l'objet du litige dans l'affaire *Silkwood* se montaient à dix millions de dollars alors que les dommages accordés pour le préjudice personnel étaient de cinq cent mille dollars.

nucléaire étant déterminé par ses composantes juridico-techniques et non par son ampleur.

### CONCLUSION

La revue des questions se rattachant à la responsabilité civile nucléaire met en évidence les difficultés particulières auxquelles se trouve confronté le droit lorsqu'il doit offrir des remèdes aux effets, parfois redoutables et redoutés, d'une technologie aussi sophistiquée. Ici, plus qu'ailleurs, l'esprit juridique doit comprendre le contexte technologique, économique et social qui préside à sa réflexion et aux solutions qu'il sera amené à proposer ou encore aux jugements qu'il pourrait être conduit à rendre.

Dans la mesure où la spécificité d'une technologie, en l'occurrence la technologie nucléaire, commande des dispositifs juridiques appropriés et adéquats, sollicite des schèmes novateurs, le fond technologique commun propre à un secteur donné, tel le secteur nucléaire, tisse lui-même une trame de fond juridique commune aux différents régimes qui sont mis en place ici, ou là. Aussi, les différences entre les lois canadienne, française, américaine, ou les Conventions de Paris et de Vienne, ne sont-elles, en définitive, que des variantes ou encore des variations sur le même thème, requises par le genre d'exercice législatif (ou conventionnel) auquel devaient et doivent encore se livrer les parties, individuellement ou collectivement.

À travers ce phénomène, il est possible de distinguer une tendance qui n'est peut-être pas propre à la technologie nucléaire, mais qui y est toutefois bien marquée: c'est celle de l'internationalisation des normes qu'ont favorisée, dans le cas de la responsabilité civile nucléaire, l'échange et la mise en commun, par les experts, de leurs préoccupations et de leurs réflexions: les dispositifs nationaux apparaissent alors comme des adaptations, sur le plan interne, du modèle normatif identifié ou établi au sein des instances internationales quelles que soient leur forme.

Dans cette optique, la loi canadienne sur la responsabilité civile nucléaire est bien moins exorbitante qu'il n'y paraît.