

LA RESPONSABILITÉ NUCLÉAIRE : UNE LOI AU RANCART ?

Stanislas Slosar, D.E.S., LL.M.

Volume 5, 1974

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1110824ar>

DOI : <https://doi.org/10.17118/11143/19413>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Revue de Droit de l'Université de Sherbrooke

ISSN

0317-9656 (imprimé)

2561-7087 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Slosar, S. (1974). LA RESPONSABILITÉ NUCLÉAIRE : UNE LOI AU RANCART ?

Revue de droit de l'Université de Sherbrooke, 5, 81–109.

<https://doi.org/10.17118/11143/19413>

LA RESPONSABILITÉ NUCLÉAIRE: UNE LOI AU RANCART?

par STANISLAS SLOSAR, D.E.S., LL.M.
Professeur à la Faculté de Droit,
Université de Sherbrooke.

PLAN

Introduction	82
I Nature de la responsabilité nucléaire	86
a) Notion d'accident nucléaire	87
b) Caractères propres de la responsabilité	93
II Procédure de mise en oeuvre de la responsabilité nucléaire	100
a) Procédure de droit commun	101
b) Procédure extra-judiciaire	102
CONCLUSION	107

INTRODUCTION

En 1946, le Ministre des Approvisionnements D.C. Howe fut interpellé par les députés inquiets - Hiroshima n'était pas loin - lors du débat sur le projet de *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique*. Il répondit alors que le Canada n'aurait pas de régime de responsabilité nucléaire particulier¹, mais il serait certainement surpris de constater qu'aujourd'hui encore on respecte sa promesse. En effet, la *Loi sur la responsabilité nucléaire* a bel et bien été votée et sanctionnée le 26 juin 1970², mais sa date d'entrée en vigueur n'a pas été proclamée depuis lors.

Malheureusement, il est à craindre que les raisons de cette relégation aux oubliettes n'aient rien à voir avec le besoin réel du Canada en ce domaine. L'intérêt d'un régime particulier de responsabilité nucléaire ne saurait se mesurer à la fréquence des accidents, ni à leur gravité. On peut facilement prouver que l'industrie atomique au Canada, comme partout ailleurs, a un indice de sécurité des plus élevés et se caractérise par une très faible probabilité d'accident, les deux résultant des précautions infinies que l'on prend à l'égard de cette puissante source d'énergie³. L'opportunité d'une législation spéciale tient à l'existence même d'une industrie nucléaire qui comporte un large secteur expérimental, et dont l'essor se trouve stimulé par le spectre d'une crise énergétique planétaire. Plus précisément, la matière première, les transformations qu'elle subit, et les équipements dont on se sert à cet effet fournissent au moins deux raisons de rechercher un aménagement particulier de la responsabilité des dommages provoqués par l'exploitation de l'énergie atomique.

La première est liée à la quantité d'énergie qui se dégage lors de la fission nucléaire en réacteur et lors des opérations de récupération, en usine de traitement, des produits irradiés. En fonction de la taille du réacteur, il peut s'agir de milliers ou de

1 *Débats, Chambre des Communes*, 1946, 2e Session de la XXe Législature, vol. 3, p. 2514.

2 S.C. 1969-70, ch. 67; SRC 1970, 1er supplément, ch. 29; (citée ci-dessous: RN).

3 Cf. E.O. BAILEY, *Air Carrier Liability For Nuclear Risks ...* (1967) Canadian Bar Association Paper 1; G.M. JARVIS, *Financial Responsibility For Nuclear Damage*, (1965), 13 *Chitty's Law Journal* 286; *Débats, Chambre des Communes*, 2e Session de la 28e Législature, vol. III, p. 3314 (M. Orange, le 6 février 1970).

centaines de milliers de curies. Or, on sait qu'une dose instantanée de 500 curies tue l'homme et que des doses sensiblement moindres peuvent le rendre infirme à vie. Tous les organismes vivants sont du reste radio-sensibles à des degrés divers, ce qui donne une idée des dégâts écologiques potentiels. Les rayonnements ionisants se caractérisent, de surcroît, par une dispersion très rapide et facile; ils bouleversent l'équilibre nucléaire de plusieurs éléments chimiques et sont ensuite fixés, concentrés et transmis au long de la chaîne alimentaire. La radioactivité parvenant à l'homme par cette voie détournée est également en mesure de compromettre à long terme sa santé et ses capacités. Certes, un dégagement accidentel d'énergie atomique, similaire, quant à la puissance, à l'explosion d'une bombe, ne s'est jamais produit en temps de paix, mais on ne saurait en exclure l'éventualité, soit à la suite d'un cataclysme naturel (tremblement de terre), soit en raison d'une erreur humaine. S'agissant d'une installation nucléaire d'envergure, un tel accident pourrait prendre, à court ou à long terme, les dimensions d'une catastrophe nationale⁴.

La seconde raison consiste en l'imperceptibilité de l'irradiation. En effet, à moins d'être accompagnée d'une vague de chaleur, ce qui se produit uniquement près de la source, la fuite des rayonnements ne peut être détectée sans appareils spéciaux dont l'homme de la rue ne dispose jamais. A l'exception de rares accidents sérieux devenus notoires, les fuites ou les dégagements dans l'eau ou dans l'air - qui se produisent fréquemment - ne sont connus que d'un petit groupe de spécialistes et de hauts fonctionnaires et généralement ignorés des victimes potentielles ou futures. L'irradiation subie ne se manifeste que par ses effets, qui peuvent être presque instantanés si la dose est très forte, ou différés jusqu'à la prochaine génération en cas de malformation foetale. Plusieurs lésions ainsi provoquées sont incurables, comme la leucémie ou la stérilité, tandis que certains dommages matériels demeurent irréversibles⁵.

4 Cf. United States Atomic Energy Commission, *Brookhaven Report*, Washington D.C., GPO 1957: en fonction de la localisation - 34,000 tués et 700 milliards de dollars de dégâts au maximum.

5 Cf. J.A. TERNISSIEU, *Les pollutions et leurs effets*, PUF, Paris 1968, pp. 68, 108, 123; dans "*Aspects du droit de l'énergie atomique*", Recueil d'articles sous la direction de H. PUGET, 2 vol., CNRS, Paris 1965-67, cf.: H. JAMMET, *L'application des normes sanitaires en matière radiologique*, t. II, p. 163-175; J. VERGNE, *Le travailleur face aux radiations*, t. II, p. 183-193; P. REINE, *Le problème des déchets radioactifs*, t. II, p. 141-162; cf. également E. JACCHIA, *Atome et sécurité*, Dalloz, Paris, 1964, pp. 34-44, 199-218.

Ces particularités de l'énergie atomique tiennent en échec le système de responsabilité basé sur la faute, selon lequel la réparation versée à la victime dépend de l'établissement du lien de cause à effet entre le comportement fautif et les dommages subis. Dans beaucoup de cas, la faute restera invérifiable, ainsi - et surtout - que l'identité de l'auteur des dégâts, sans mentionner les délais, souvent trop courts, impartis pour intenter des poursuites. La victime risque de se trouver complètement démunie: en effet, les contrats d'assurance excluent habituellement les dommages d'origine nucléaire. Faut-il ajouter que la situation ne peut aller qu'en s'aggravant avec la multiplication des établissements industriels qui utilisent la propulsion nucléaire et avec le développement des usages des radioisotopes?

Certes, ni la doctrine ni, surtout, la jurisprudence, n'ont négligé ce problème, posé, avant même l'avènement de l'énergie atomique, par l'usage de plus en plus répandu des explosifs et des substances toxiques, par l'apparition de constructions et d'engins présentant des dangers inhabituels. Des centaines de pages de livres et de jugements ont été consacrées à d'audacieuses présomptions de responsabilité établies en faveur des victimes, tant dans les pays de droit romain que dans ceux de common law⁶. Mais toutes ces présomptions présentent un point faible: efficaces si l'auteur des dommages est connu ou peut être identifié, elles ne le sont plus dans le cas contraire. Or, les circonstances qui entourent la pollution de l'eau ou de l'air se rattachent généralement à cette dernière hypothèse⁷. Afin de prévenir ces situations insolubles, la plupart des pays industrialisés ont adopté des législations spéciales traitant de la responsabilité nucléaire et destinées à pallier aux lacunes du droit commun dont il vient d'être question⁸. Le même effort a été déployé sur le plan international

6 Cf. l'analyse de la question à l'échelle universelle dans: J.P. PIERRARD, *Responsabilité civile et énergie atomique*, Bruylants, Bruxelles, 1963; cf. A. NADEAU, *Quelques notes sur le lien de causalité et sa preuve dans les actions en responsabilité civile*, dans *Études Bissonette*, Presses de l'Université de Montréal, 1963, pp. 433 et s.

7 Cf. R. RODIERE, *La responsabilité civile et le risque atomique*, t. I, pp. 5-17 et E. von CAMERER, *La responsabilité du fait des choses inanimées*, t. I, pp. 19-29, les deux dans "*Aspects du droit de l'énergie atomique...*", *op. cit.*

8 Les résumés et les textes de réglementations nationales sont publiés dans la série "*Législations nucléaires*" dans le volume: "*Responsabilité civile nucléaire*", OCDE-AEEN, Paris 1967 et dans la revue "*Bulletin de droit nucléaire*" publiée par les mêmes organismes.

avec, il est vrai, un résultat pratique limité⁹.

Deux pays dont le rôle est capital sur la scène atomique ne possèdent pas de régime particulier de responsabilité nucléaire: ce sont le Canada et les États-Unis. Ainsi, l'Amérique du Nord, berceau de l'atome apprivoisé, accuse un retard, sur ce plan, par rapport à ceux qui l'ont suivie - et de loin - dans le domaine technologique. En effet, au Canada, l'unique texte relatif à la responsabilité nucléaire n'est pas publié (!) et concerne davantage l'assurance que la responsabilité proprement dite¹⁰. À l'origine de ce texte se trouve un besoin du moment: les fournisseurs et les sous-traitants de l'*Énergie Atomique Canada Ltée* qui participaient à l'exécution d'un contrat de construction d'un réacteur nucléaire ont exigé, à l'instar de leurs homologues américains et anglais, une couverture des risques inhérents à leur activité. Le maître d'oeuvre, (plutôt que de voir se désister des collaborateurs difficilement sélectionnés), a dû se résigner à agir, et ce avec les moyens du bord d'une entreprise étatique. L'essence de cet "*Order in Council*" peut se résumer de façon suivante: l'*Énergie Atomique Canada Ltée* est désormais autorisée à indemniser les signataires du contrat de projet de construction ou d'exploitation d'un réacteur nucléaire, au cas où ceux-ci seraient amenés à assumer la responsabilité de dommages occasionnés aux tiers par "*nuclear hazards*"; ces derniers sont définis comme tenant aux propriétés radioactives, toxiques, ou autres des matières fissiles ou irradiées par elles. Les dommages doivent être causés au cours de l'exécution du contrat, sans "*wilful default*" ou "*bad faith*", par des employés de rang supérieur à celui de "*superintendent*". Ainsi libellée, cette mesure concerne les conséquences de la responsabilité nucléaire et non la responsabilité elle-même. On notera que rien dans la *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique*¹¹ ne semble autoriser l'*Énergie Atomique Canada Ltée* à accomplir ce genre de mission, tandis que ses lettres patentes lui interdisent

9 Les textes des quatre conventions internationales au sujet de la responsabilité nucléaire (Paris 1960 et 1963 - européennes, Vienne 1963 et Bruxelles 1962 (navires atomiques) - universelles) sont publiés dans: *Progress in Nuclear Energy*, Series X: *Law And Administration*, V. 4, Ed. J.L. WEINSTEIN, Pergamon Press, Oxford, 1966; commentaire: S. CIGOJ, *International Regulation Of Civil Responsibility For Nuclear Risk*, (1965), 14 *International Comparative Law Quarterly*, 809; l'importance des conventions provient du fait qu'elles ont la valeur d'un modèle pour la plupart des législations ouest-européennes.

10 *Order In Council*, P.C. 1960-555 du 26 avril 1960.

11 SRC 1970, ch. A-19.

expressément de s'occuper de "business of insurance"¹². De surcroît, au moment de l'adoption de cette décision, un groupement d'assureurs offrait déjà une police spécialement étudiée à l'intention du secteur nucléaire. Les professionnels étaient toutefois d'avis qu'elle était abusivement coûteuse par rapport aux conditions offertes, à l'époque, sur le marché américain¹³; ce dernier fait n'a pas été retenu par la suite et n'est pas étranger au fait que le Canada ne dispose toujours pas d'un régime moderne de responsabilité nucléaire. L'examen des dispositions de ce texte "oublié" le mettra en relief avec éloquence.

I

NATURE DE LA RESPONSABILITÉ NUCLÉAIRE

Un régime particulier de responsabilité dérogatoire au droit commun appelle, en premier lieu, une définition précise de son champ d'application. En l'occurrence, celui-ci doit être circonscrit par l'interprétation de diverses dispositions de la loi, faute d'une délimitation expresse dans le texte.

Aucun doute ne subsiste, toutefois, quant au principe: l'article 3 RN reprend le sens de l'article 402 RCEA¹⁴ et stipule que "l'exploitant (d'une installation nucléaire) a l'obligation de s'assurer qu'aucune blessure . . . ou qu'aucun dommage de toute autre personne . . . ne sont occasionnés à la suite des propriétés fissiles ou radioactives . . ." (des substances nucléaires)¹⁵. La loi impose donc une obligation générale de prudence dont le respect se juge uniquement aux résultats. La survenance de blessures ou de dommages entraîne la responsabilité par omission coupable, selon le concept classique de "tort of negligence" de common law. Sans anticiper sur les développements ultérieurs, on peut déjà regretter

12 Non publiées, accessibles au Ministère de la Consommation et des Corporations: *liber* 459, *folio* 245.

13 Cf. *Débats, Chambre des Communes*, 1970, *Comité Permanent des Ressources Naturelles et des Travaux Publics* (cité ci-dessous RNTP), fasc. 17, pp. 9-60; fasc. 18, pp. 11-48; fasc. 32, pp. 15-23.

14 *Règlements de contrôle de l'énergie atomique* édictés en vertu de l'article 9 de la *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique*: C.P. 1960-348 du 17 mars 1960, DORS/60-119, G.C., P. II, V. 94, No 7 amendés par C.P. 1964-1761 du 13 novembre 1964, DORS/64-458, G.C., P. II, V. 98, No 22 et par C.P. 1972-1719 du 27 juillet 1972, DORS/72-301, G.C., P. II, V. 106, No 16.

15 "An operator is under the duty to secure that no injury . . . or damage to any property to any other person . . . is occasioned as a result of the fissionable or radioactive properties . . ." On s'aperçoit que le texte français en est une littérale et mauvaise traduction que l'on retrouve à plusieurs autres endroits dans la loi.

que cette responsabilité soit conçue dans l'optique du préjudice à l'individu, sans référence à l'intérêt de la collectivité susceptible de se trouver affectée. En d'autres termes, il aurait été préférable de lier expressément la responsabilité à tous manquements à l'obligation de prudence, y compris à ceux qui causent des dégâts écologiques selon les standards scientifiques.

Lorsque l'obligation de prudence n'est pas honorée et que blessures et dommages nucléaires s'ensuivent, il y a lieu de parler d'un "accident nucléaire", notion-clé de ce régime de responsabilité (art. 2 RN).

a) Notion d'accident nucléaire

Cette notion couvre un état de fait dont l'existence conditionne la mise en oeuvre de la responsabilité particulière de l'exploitant d'une installation nucléaire. Simple de prime abord, elle se révèle plus compliquée au fur et à mesure que l'on découvre la série de restrictions générales et spéciales auxquelles la loi la soumet.

Les restrictions générales éliminent l'application de la notion juridique d'"accident nucléaire" dans certaines circonstances. Il en va ainsi (art. 7 RN) lorsque les blessures et dommages nucléaires résultent directement de l'emploi d'armes au cours d'une guerre internationale, déclarée ou non ("invasion", "conflit armé"), ou d'une guerre civile ("insurrection"). Par ailleurs, les cataclysmes naturels susceptibles d'entraîner des dégâts nucléaires ne constituent pas une cause d'exonération de la responsabilité nucléaire. Si l'on est prêt à admettre l'exclusion de la responsabilité du fait d'hostilités internationales, pour lesquelles le régime de réparation est tout autre, il semble qu'il aurait été plus opportun d'adopter, pour toutes les autres circonstances, le critère de possibilité d'empêcher la survenance des blessures et dommages. En effet, l'exploitant peut aujourd'hui être prévenu de l'approche de certains dangers (avis d'un cyclone, annonce d'une crue soudaine, avance des rebelles) et totalement ignorant des autres (tremblement de terre, attaque aérienne). L'examen des circonstances qui auraient pu permettre (ou non) l'arrêt des activités dangereuses, ou un surcroît de précaution dans la manutention des substances fortement radioactives, serait décisif quant à l'imputation de la responsabilité à l'exploitant ou à la collectivité.

L'autre restriction générale est d'ordre tout à fait différent. Son sens est très clairement énoncé par l'article 34(1) RN: les blessures ou dommages qui auraient engendré la responsabilité nucléaire au Canada n'ont pas cet effet dès lors qu'ils sont occasionnés en dehors du territoire national et il est même interdit aux tribunaux canadiens de recevoir des requêtes en vue de l'indemnisation des étrangers ainsi lésés. Certes, cette interdiction n'a pas de caractère absolu, car le gouverneur en conseil peut reconnaître que la législation d'un pays étranger est équivalente à la législation canadienne, quant à la protection des victimes des accidents nucléaires, et incorporer dans le droit canadien tout arrangement international conclu à cet effet. Hélas, le Canada n'a pu parvenir à de tels accords avec les États-Unis, en raison de leur manque de régime de responsabilité nucléaire uniforme et moderne¹⁶, non plus qu'avec l'Europe occidentale, à cause de leur limite conventionnelle de responsabilité, jugée trop basse (5-15 millions de dollars)¹⁷. En somme, le texte pourrait être considéré comme une invite à polluer chez le voisin à travers la frontière, puisque l'obligation de prudence n'existe plus et que les règles de droit international privé sont mises en échec. Plus grave encore est l'incompatibilité entre cette disposition de la *Loi sur la responsabilité nucléaire* et celle du *Traité des eaux limitrophes internationales*, relatif à la *Commission mixte internationale* créée en vertu du Traité signé par les États-Unis et le Royaume-Uni le 11 janvier 1909¹⁸. L'article IV de ce Traité, incorporé au droit canadien, interdit la contamination des eaux limitrophes au préjudice des biens et de la santé des citoyens de l'autre partie, exception faite des altérations qui résultent des usages autorisés par la Commission mixte (art. III). Or, la majeure partie des

16 Il est laissé à la législation et à la jurisprudence des États. Toutefois, le système de "convention d'indemnisation" conclu entre l'exploitant et United States Atomic Energy Commission qui assure aux victimes l'indemnisation dans les limites de 560 millions de dollars par accident (160 millions de dollars si l'accident produit ses effets à l'étranger) et comporte la renonciation au moyen de défense de la part de l'exploitant responsable, aboutit en pratique à la responsabilité sans faute et à la certitude de l'indemnisation; cf. *Responsabilité civile nucléaire...* *op. cit.*, p. 41 et s.

17 Cette attitude réservée du Canada devrait changer après l'entrée en vigueur de la *Convention additionnelle* à la Convention de Paris de 1963 qui porte la limite de responsabilité à 70 millions de dollars et même à 120 millions de dollars (art. 3).

18 SRC 1970, ch. I-20; cf. les commentaires: H. LANDIS, *Legal Controls Of Pollution In the Great Lakes Basin*, (1970), 48 *Canadian Bar Review* 127, à la page 133-134; R.D. SCOTT, *The Canada-American Boundary Waters Treaty: Why Article II?* (1958), 36 *Canadian Bar Review* 511.

réacteurs canadiens se trouve sur le bord des Grands Lacs sans que la Commission - autant que l'on sache - ait été amenée à autoriser cette localisation¹⁹. L'article 4 de la Loi et l'article II du Traité permettent, pour leur part, aux citoyens des deux pays de faire valoir leurs griefs devant les tribunaux de l'autre État en y bénéficiant du même statut de justiciables que les nationaux. La Loi précise même que les lois canadiennes et provinciales seront amendées afin de donner effet au Traité (art. 3), mais cette disposition ne saurait s'appliquer à des lois postérieures. Étant donné les termes de l'article 34(1) RN comme de l'article 7 RN ("l'exploitant n'est pas responsable...") il semble qu'aucune poursuite ne soit possible, ni à titre de régime particulier, ni en excipant du droit commun de responsabilité. La Loi crée donc elle-même un déni de justice. Le seul moyen qui demeure à la disposition d'un Américain lésé est de demander à son gouvernement la protection diplomatique et de transformer ainsi sa cause en litige international, ce qui est peut-être l'objectif recherché par le gouvernement canadien²⁰.

D'autres restrictions à l'étendue du terme "accident nucléaire" apparaissent lors de l'analyse de notions qui en sont des composantes. On sait déjà que la définition de l'accident comporte des "blessures et dommages"; l'article 3 RN y ajoute, à propos de l'obligation de prudence, les notions de "substances nucléaires" et d'"installations nucléaires", toutes les deux étant sources potentielles de danger.

Les "substances nucléaires" ont un sens particulier. Il ne s'agit en effet que (art. 2 RN) des matières fissiles ("capables de libérer de l'énergie par une réaction de fission nucléaire en chaîne qui s'entretient d'elle-même") en cours de fission ou ayant subi la fission, et des "matières rendues radioactives à cause de leur production, utilisation ou traitement", à l'exception des isotopes

19 L'organe compétent pour délivrer une telle autorisation au Canada est la *Commission de contrôle de l'énergie atomique*; à ce propos cf. S. SLOSAR, *Aspects juridiques de la gestion du domaine nucléaire canadien*, (1973), 4 *Revue de Droit de l'Université de Sherbrooke* 1.

20 Évidemment, cela ne saurait exclure la responsabilité internationale du Canada des actes de ses ressortissants; cf. *The Trail Smelter Arbitration*. (Canada v. USA, 1931-1941), 3 *United Nations Reports of International Arbitral Awards*, 1906; B. DEMAIN, *Compétence territoriale et abus de droits en droit international*, (1968-69), 5 *Justinien* 19 à la page 31-57; le Traité prévoit d'ailleurs deux procédures de règlement des litiges internationaux (art. IX-proche de la conciliation et article X-arbitrage); les exploitants canadiens pourraient également être jugés à l'étranger et voir les jugements exécutés sur leurs biens localisés hors du territoire national.

radioactifs isolés, une fois la fission achevée. Si cette définition semble ne pas présenter toute la rigueur souhaitable des critères scientifiques ("matières radioactives produites en cours de production des matières fissiles" - ?), l'intention du législateur paraît claire: seules peuvent entraîner la responsabilité nucléaire des substances susceptibles de dégager de grandes quantités d'énergie thermique et de rayonnements ionisants nocifs et capables, par conséquent, de créer un réel danger en dehors des établissements destinés à les abriter et à les traiter. Les matières premières, ainsi que les isotopes radioactifs utilitaires, en sont donc exclus, par opposition au combustible nucléaire traité, aux produits de traitement chimique (séparation) et à certains déchets nucléaires à haute activité. Le manquement à l'obligation de prudence a lieu si on laisse les propriétés fissiles ou radioactives des substances nucléaires causer des blessures et dommages (art. 3 RN), même si ces propriétés agissent de concert avec d'autres propriétés (toxiques, explosives, etc.).

On perçoit facilement le lien qui unit les substances nucléaires aux installations nucléaires, sans lesquelles il serait difficile de parler de danger. La loi adopte donc le principe du rattachement des substances nucléaires à une installation, qu'elles se trouvent à l'intérieur ou à l'extérieur de cette dernière (art. 3 RN). Dans le premier cas, il s'agit évidemment des substances en cours de traitement. Dans le second, on crée un lien surtout juridique afin de simplifier le régime de responsabilité: les substances restent rattachées à l'installation qui les a expédiées, soit à la décharge, soit à une autre installation, durant tout le transport, y compris l'entreposage, jusqu'au moment de l'entrée dans une autre installation. En raison des dispositions relatives à la responsabilité nucléaire en dehors du territoire canadien, les expéditions venant de l'étranger sont, exceptionnellement, rattachées à l'installation de destination au Canada. Celle-ci n'en assume la responsabilité que depuis la frontière canadienne, en vertu de l'article 34(1) RN déjà évoqué.

Les installations nucléaires elles-mêmes sont définies avec plus de précision (art. 2 RN). Ce sont notamment des réacteurs ("assemblage contenant une substance nucléaire disposée d'une façon telle qu'une réaction de fission nucléaire en chaîne qui s'entretient d'elle-même puisse y être maintenue sans source supplémentaire de neutrons"), les usines de traitement chimique des produits irradiés et les aires de dépôt des déchets nucléaires.

Cette énumération englobe les réacteurs de propulsion, mais exclut les accélérateurs de particules ainsi que toutes sources d'irradiation médicale, industrielle, expérimentale etc. utilisant des isotopes radioactifs scellés. Cette optique correspond parfaitement à celle adoptée à l'égard des substances nucléaires: seuls les établissements pouvant présenter un danger difficilement quantifiable à l'avance pour le public peuvent engendrer la responsabilité nucléaire. La loi précise bien qu'une installation peut grouper plusieurs assemblages ("*structures*") ce qui revient à dire qu'une usine d'électricité disposant de quatre réacteurs ou qu'un navire équipé de deux réacteurs peuvent être, chacun, considérés comme une installation²¹. La décision, en la matière, appartient à la *Commission de contrôle de l'énergie atomique*, mais son pouvoir semble aller plus loin que le texte ne le laisse entendre. En effet, la définition des installations nucléaires comporte, en plus des caractéristiques techniques, l'exigence d'être déclarée comme telle par la Commission aux fins de la *Loi sur la responsabilité nucléaire*. Or, rien dans la loi ne force la Commission à procéder à une telle homologation, si bien que plusieurs petits réacteurs expérimentaux dans les centres de recherche pourraient ainsi échapper au régime spécial de responsabilité. Moyennant ce pouvoir discrétionnaire, le système gagne en souplesse: seules seraient concernées les installations présentant un danger théorique certain - tout comme les substances nucléaires.

La notion de "blessures et dommages nucléaires" comporte deux éléments. Certes, il s'agit toujours des effets dommageables de la manutention des substances nucléaires en rapport avec une installation, mais cette notion peut être étendue aux dégâts imputables à d'autres causes, si ces dernières ne peuvent être "normalement distinguées" ("*reasonably separable*") (art. 6 RN) des causes qui sont véritablement d'origine nucléaire. Il est, en effet, souvent impossible de déterminer *a posteriori* quels préjudices ont été occasionnés, par exemple, par l'emballement d'un réacteur et par l'écroulement de l'édifice qui l'abritait ou par les déchets hautement radioactifs et par le véhicule accidenté qui le transportait. Ainsi, la loi semble y inclure tant les suites d'une erreur de manutention des matières nucléaires que les faits qui en résultent directement, à condition que les blessures et dommages ne puissent être distingués quant à leur origine. Il faut rappeler que les

21 Le coût de l'assurance à contracter par installation constitue un argument puissant en faveur de ce "groupement"; cf. *Chambre des Communes, RNTP*, fascicule 17, p. 66; fascicule 33, p. 21.

dégâts provenant de toutes propriétés dangereuses des substances nucléaires sont déjà englobés dans cette notion en vertu de l'article 3 RN.

Les blessures nucléaires sont définies comme "blessures corporelles faites à une personne" et comprennent la mort dans le texte français, tandis que la formule de la version anglaise est plus large: "*injury means personal injury and includes loss of life*". Lors des discussions du projet, les parlementaires furent assurés que "*personal injury*" était compris au sens large et englobait les souffrances morales selon la jurisprudence courante de common law²². Un juge de formation civiliste ne saurait en déduire autant du texte français, dont les termes équivalents devraient être: "préjudices subis par une personne". Ne sont considérées comme blessures nucléaires, aux fins de la loi, ni celles qui surviennent à l'étranger (art. 34(1) RN), ni celles que subit la personne ayant provoqué totalement ou partiellement l'accident nucléaire par acte ou omission illicite avec intention de nuire (art. 8 RN)²³.

Le concept de dommages correspond à celui de "*personal injury*" dans son étendue. Toute perte ou diminution de la valeur des biens ("*real or personal property*") meubles et immeubles y est comprise, ainsi que tout préjudice "procédant d'une perte de biens ou d'un dommage aux biens ou qui leur est attribuable" ("*includes any damages arising out or attributable to any loss or damage to such property*") (art. 2 RN). Cette reconnaissance explicite du droit à la réparation des dommages indirects provient essentiellement de la relative facilité avec laquelle des objets rendus radioactifs contaminent et détériorent leur entourage. La notion de dommages nucléaires souffre toutefois d'une exception de taille. Se trouvent en effet exclus du bénéfice des dédommagements: les installations nucléaires et tous les biens qui se trouvent sur leur site afin de les servir, les véhicules propulsés par énergie atomique, les moyens de transport qui acheminent les substances nucléaires, y compris les moyens et le site de stockage accessoire à ce transport (art. 9 RN). Une telle exclusion de la responsabilité pourrait étonner, car elle affecte précisément les objets les plus exposés en cas d'accident. Elle rentre cependant très bien dans la logique du système: outre le fait que la loi était conçue en vue de la protection du public, on verra que

22 Cf. *Chambre des Communes*, 1970, RNTP, fasc. 34, p. 26; fasc. 35, pp. 6-7.

23 *Ibid.* fasc. 34, p. 10; l'intention criminelle d'une personne physique ou morale a été admise comme critère décisif.

l'exploitant d'une installation nucléaire est le seul à assumer la responsabilité d'un accident. Or, les équipements dont il a la charge proviennent, en partie sinon en totalité, de ses fournisseurs et contractants qui, eux, tout en contribuant forcément à la survenance d'un accident, n'auront pas à faire face aux réclamations d'indemnisation de la part des victimes. En contrepartie, leurs biens sur le site ne bénéficient d'aucune protection en cas d'un sinistre. Sauf dans le cas d'un transporteur, sur lequel on reviendra, un accident grave laisse rarement la possibilité de déterminer quel élément de l'installation a été défaillant en premier lieu. Aussi, la solution adoptée simplifie les procédures et évite aux parties des enquêtes ardues et aléatoires au sujet des responsabilités respectives.

La notion d'accident nucléaire qui est à la base de ce régime de responsabilité particulier se compose donc de deux volets de natures différentes. Le premier, définissant de façon fort restrictive les sources et les circonstances du sinistre, limite le champ d'application de la loi aux accidents susceptibles de provoquer des dégâts massifs et dispersés dans le public. Le deuxième, au contraire, comporte une définition assez large des effets d'un accident dont seuls l'étranger et le matériel professionnel sont exclus. Ensemble, ils attestent l'excellente économie d'un texte dont la vocation est d'assurer la protection du public lésé par un grave accident nucléaire.

b) Caractères propres de la responsabilité

Les traits particuliers du régime de responsabilité nucléaire, s'ils font son originalité, n'ont pourtant rien d'une nouveauté. Sur le plan des principes, en effet, la loi canadienne suit l'exemple de multiples lois étrangères et de quelques conventions internationales en la matière, dont certaines sont en vigueur depuis longtemps. Le législateur canadien tenait toutefois à aménager ces principes de la façon qu'il croyait la mieux adaptée aux réalités canadiennes ce qui, au demeurant, semble parfaitement normal. Ce qui l'est moins, c'est l'impasse dans laquelle le texte se trouve acculé en raison de la teneur de ces "aménagements".

La responsabilité exclusive, ou "canalisée", est assumée par l'exploitant ("*operator*") d'une installation nucléaire (art. 2h) RN), désigné comme tel par une licence (permis) obligatoirement émise par la Commission de contrôle de l'énergie atomique dans tous les cas d'activités impliquant l'usage de cette énergie et, notamment, des plus dangereuses. L'article 200(1) et (2) RCEA

impose en effet l'exigence de solliciter un permis à quiconque se propose de faire "le commerce" ("*deal*") des matières ou des équipements nucléaires, y compris ceux qui en assument le contrôle. Ce critère de désignation est le meilleur possible mais il n'écarte pas pour autant quelques ambiguïtés. Si la Couronne en chef du Canada ainsi que les Couronnes provinciales sont soumises à la *Loi sur la responsabilité nucléaire* (art. 33 RN), l'ordonnance sur les réacteurs nucléaires²⁴ dispense le Gouvernement du Canada de l'obligation de solliciter un permis de la Commission pour les réacteurs qu'il possède et exploite ou fait exploiter pour son compte. Il est vrai que l'Énergie Atomique du Canada Ltée, corporation de la Couronne, détient une licence générale valable pour toutes ses activités qui devrait, il faut l'espérer, être suffisante pour reconnaître à l'EACL sa qualité d'exploitant. Dans le cas contraire, la loi serait vidée de son essence, la plupart des réacteurs canadiens étant la propriété de cette entreprise d'État. Quant aux installations qui ne sont couvertes par aucune licence en cours de validité, leur responsabilité incombe toujours au titulaire de la dernière licence émise, ce qui semble critiquable. Il se pourrait, en effet, en cas de transfert d'une installation, que l'ancien exploitant soit tenu responsable des fautes du nouvel exploitant, en raison de la carence de ce dernier face aux procédures obligatoires d'autorisation à solliciter auprès de la Commission. Il serait donc préférable d'ajouter au texte, outre les notions d'exploitant en règle et de dernier titulaire d'une licence, celle d'exploitant de fait, cette qualité devant être constatée par la *Commission de contrôle de l'énergie atomique*.

Le principe d'exclusivité de la responsabilité de l'exploitant étant affirmé (art. 11 RN) jusqu'au point de lui enlever le droit de recours (art. 10 RN), il ne subit que peu d'exceptions. Évidemment, l'exploitant garde la possibilité de se retourner contre ceux qui sont à l'origine d'un accident, en tout ou en partie, et dont l'intention était criminelle (art. 12b) RN), qu'il s'agisse d'un individu ou d'une corporation. Les victimes d'un accident gardent par ailleurs le droit à toutes les prestations qui leur sont dues en vertu d'un régime général de sécurité sociale ou d'une police d'assurance particulière (art. 12a) RN), mais ces dernières excluent d'habitude les dommages nucléaires de leur couverture. Enfin, la loi prévoit la responsabilité solidaire ("*joint and*

24 *Ordonnance de la Commission de contrôle de l'énergie atomique* No I/201/57 - 1/206/57 du 12 avril 1957, DORS/57-145, G.C., P. II, V. 91, No 8.

several") de plusieurs exploitants d'installations nucléaires (art. 5 RN) au cas où leur contribution aux blessures et dommages ne pourrait être distinguée²⁵.

Le transporteur des matières et des installations nucléaires n'a pas, en vertu de la loi, la qualité d'exploitant et n'assume donc pas de responsabilité nucléaire, ses moyens de transport et de stockage n'étant pas, en contrepartie, couverts par la responsabilité de l'exploitant. Il est clair cependant, les *Règlements de la Commission canadienne des Transports*²⁶ en font preuve, que le transporteur assure pour une large part la sécurité de ces chargements délicats, rôle dans lequel l'exploitant pourrait difficilement le remplacer. Ainsi, il serait préférable de reconnaître au transporteur, du moins dans certaines circonstances, la qualité d'exploitant et de lui faire supporter, par le fait même, le fardeau de la responsabilité dont il demeure un peu artificiellement exempté²⁷.

La responsabilité absolue de l'exploitant constitue la pièce maîtresse de la loi. L'article 4 est intitulé "Absolute Liability of Operator" ("Responsabilité absolue de l'exploitant") et rédigé de manière concise: "*Subject to this Act, an operator is, without proof of fault or negligence, absolutely liable for a breach of duty imposed upon him by this Act*" ("Sous réserve de la présente loi, un exploitant est, sans preuve de faute ou de négligence, responsable complètement d'une violation de l'obligation à lui imposée par la présente loi" !). Laissant de côté l'incongruité de la traduction française, il faut rappeler qu'il s'agit ici de l'obligation de l'exploitant d'assurer ("*duty to secure*" - et non de "s'assurer" comme dit le texte !) qu'aucune blessure ni aucun dommage ne soit causé par les substances nucléaires se trouvant dans les installations nucléaires (art. 3 RN). La distinction entre la faute et la négligence établie dans l'article 4 RN n'a probablement eu, dans l'esprit du rédacteur du texte, d'autre signification

25 Le système de responsabilité solidaire a été jugé irréalisable par les assureurs; *Chambre des Communes*, RNTP, fasc. 17, p. 67; Cf. art. VII (1) (2) de la *Convention de Bruxelles*; art. II (3) a), b) et c) de la *Convention de Vienne*; art. 5b) de la *Convention de Paris*.

26 *Canadian Transport Commission, Regulation For The Transportation Of Dangerous Commodities By Rail*, Prescribed and Approved under General Order No. 0-29 of the CTC, dated February, 1st 1965.

27 Art. II (2) de la *Convention de Vienne* et les articles 4(e) et 10(a) de la *Convention de Paris* permettent de considérer le transporteur comme "exploitant" durant le transport aux seules fins de la responsabilité nucléaire. Les législations de la plupart des pays "nucléaires" adoptent la même solution.

que de faire supporter la responsabilité nucléaire tant aux exploitants ayant commis une erreur qu'à ceux qui seraient restés inactifs face à un danger potentiel²⁸.

La victime d'un accident nucléaire n'aura donc plus à faire l'impossible preuve de faute de l'exploitant, mais elle devra tout de même convaincre le juge de l'identité du responsable, ce qui peut être aussi difficile que la preuve de faute, surtout si la victime est atteinte à grande distance et si plusieurs installations étaient impliquées dans l'accident. Ici se situe la grande faiblesse de la loi qui, tout compte fait, ne va pas au-delà du concept de "strict liability"²⁹ déjà dégagé par le jugement *Rylands v. Fletcher*³⁰. Le législateur, en imposant ce régime de responsabilité, a certes évité la multiplicité des régimes qui règne aux États-Unis³¹, mais il n'est allé guère plus loin que la jurisprudence de common law qui a inspiré le promoteur des conventions internationales en la matière³².

Or, il semble que l'énergie nucléaire appelle, en raison des dangers potentiels qu'elle présente, un véritable régime de responsabilité absolue, où l'exploitant indemnise toujours, quelles que soient sa faute et la possibilité de démontrer un lien de cause à effet. Le législateur canadien a bien senti ce besoin social à l'égard des pêcheurs dont les prises ont été contaminées par la suite de la pollution des eaux de mer par hydrocarbures: en cas d'impossibilité de détecter le pollueur responsable, la perte est indemnisée, grâce à une procédure spéciale, par une caisse gérée par l'État, alimentée par des contributions calculées au prorata du

28 Cf. E.R. ALEXANDER, *Legislation And The Standard Of Care And Negligence*, (1964), 42 Canadian Bar Review 243.

29 Au sujet des nuances entre la responsabilité absolue et stricte, cf. L.F.E. GOLDIE, *International Principles Of Responsibility For Pollution*, (1970), 9 Columbia Journal of Transnational Law, pp. 309-310.

30 (1866) L.R. 1 Ex. 265; Le fait a été souligné par le promoteur de la loi: *Chambre des Communes*, RNTP, 1970, fasc. 35, pp. 13-14.

31 Les États-Unis sont les seuls à ne pas avoir introduit un système de responsabilité sans faute dans leur législation en raison du partage des compétences législatives. Ce but a été toutefois atteint par la voie contractuelle: USAEC se réserve le droit d'exiger du responsable l'abandon des moyens de défense face à une requête des dommages-intérêts, moyennant les garanties d'assurer l'indemnisation des victimes au-delà de la limite de responsabilité imposée par les possibilités des assureurs (75 millions de dollars actuellement); cf. *Responsabilité civile nucléaire...*, *op. cit.*, p. 41 et s.

32 Cf. art. II (1) de la *Convention de Bruxelles*; art. IV (1) de la *Convention de Vienne* et art. 3 de la *Convention de Paris*.

tonnage de pétrole et acquittées par les importateurs et les exportateurs³³. Le pêcheur ne court donc pas le risque de se heurter à un déni de justice, ce qui pourrait facilement arriver à la victime d'un accident nucléaire. De surcroît, la probabilité d'un tel déni de justice augmentera avec la multiplication des réacteurs nucléaires au Canada, tous fonctionnant selon la même technologie, ce qui compliquera davantage encore la recherche du responsable de l'accident nucléaire. L'introduction du régime de responsabilité stricte dans le domaine nucléaire constitue donc un progrès dont les limites sont bien marquées au départ. Par contre, la solution d'une véritable responsabilité absolue permettrait, entre autres, d'éviter toutes les embûches liées à l'assurance nucléaire, laquelle s'avère être la pierre d'achoppement du système tout entier.

La limitation de responsabilité est un corollaire nécessaire de la responsabilité sans faute, sous peine de dissuader quiconque désire s'aventurer dans le domaine nucléaire. Elle opère par le biais d'une assurance obligatoire dont on fixe le plafond de couverture. Ainsi, en vertu de l'article 15 RN l'exploitant d'une installation nucléaire au Canada doit se procurer une police d'assurance d'une valeur de 75 millions de dollars. Ce taux, bien que plusieurs fois inférieur au taux américain, se situe au niveau ouest-européen et doit donc être considéré comme élevé, étant donné la densité respective des installations nucléaires et des agglomérations³⁴. Il est vrai, toutefois, que la loi était conçue pour l'avenir et que, par ailleurs, l'assurance en question couvre un laps de temps déterminé et non un accident. Cette dernière solution, pratiquée ailleurs, est plus équitable, car elle garantit le dédommagement des préjudices résultant de chaque accident³⁵.

33 Articles 746-755 de la *Loi sur la Marine Marchande*, SRC 1970, ch. S-9, amendée par c. 38 du 1er supplément à ces Statuts et par c. 27 du 2ème supplément à ces Statuts.

34 Cf. le tableau comparatif: *Chambre des Communes*, RNTP, 1970, fasc. 18, p. 69.

35 Ibid.; la plupart des pays "atomiques" ont adopté cette formule à l'exception toutefois des États-Unis, dont s'inspire la formule canadienne. Les conventions internationales favorisent également la limitation de la responsabilité par accident: art. III (1) et (4) de la *Convention de Bruxelles* (200 millions de dollars); art. 10 (7) b) de la *Convention de Paris* (5-15 millions de dollars majorés à 70 millions et même 120 millions de dollars par la *Convention additionnelle de Paris*, art. 3); art. V (1) de la *Convention de Vienne* (5 millions de dollars). On sait cependant que les assureurs préfèrent l'assurance pour une période fixe.

Les modalités d'application de ces principes sont - hélas! - plus complexes. L'article 15 RN précise que l'exploitant doit contracter une police dont les conditions sont agréées par le Ministre. La personne de l'assureur doit, elle aussi, être agréée par lui. La police elle-même est double: la première partie concerne "l'assurance de base", dont la valeur est imposée par la *Commission de contrôle de l'énergie atomique* et acceptée par le *Conseil du Trésor*; la deuxième, dite police "supplémentaire", est libellée pour le montant de la différence entre l'assurance de base et les 75 millions de dollars prévus comme maximum. L'article 15 RN a fait l'objet de vives critiques des professionnels de l'industrie nucléaire, avant même l'adoption du texte et ce en raison de la rigidité injustifiée de ses dispositions³⁶.

En premier lieu, il semble imposer à toutes les installations une police de 75 millions de dollars, ce que leurs tailles respectives et les dangers qu'elles représentent ne sauraient justifier; il aurait été préférable de ne rendre obligatoire que l'assurance de base qui, elle, est estimée et imposée par la *Commission de contrôle de l'énergie atomique*³⁷. Le système de l'article 15 aboutirait à une iniquité du coût de la police d'assurance d'autant plus prononcée et d'autant plus lourde à assumer que l'installation serait modeste et vraisemblablement inoffensive.

La situation sur le marché de l'assurance ne fait qu'aggraver les choses. Le principe même du recours à un assureur a été vivement contesté, en raison surtout de l'interdiction faite aux installations provinciales et privées d'assurer autrement leur solvabilité³⁸, alors que les réacteurs appartenant au gouvernement du Canada étaient exemptés de l'obligation de souscription d'une police d'assurance (art. 33 (2) RN). Or, un seul groupement d'assureurs (*pool*) au Canada accepte de couvrir le risque nucléaire et il use largement de sa position de monopole depuis 1959 (primes élevées et non dégressives, absence de ristournes de sécurité à

36 Cf. *Chambre des Communes*, 1970, RNTP, fasc. 18, pp. 11-48; fasc. 32, pp. 15-23.

37 Les déclarations officielles faites lors des discussions du projet de loi tendaient à convaincre que telle serait bien l'arrangement auquel on arriverait en pratique; cf. *Chambre des Communes, Débats*, 2ème Session de la 29e Législature, V. 3, p. 3315 (M. Orange, le 6 février 1970); *Chambre des Communes*, 1970, RNTP, fasc. 18, p. 42; fasc. 32, pp. 13 et 17; fasc. 34, p. 16.

38 Pourtant en Allemagne les collectivités territoriales peuvent constituer des garanties financières de leur choix; cf. *Responsabilité civile nucléaire...*, *op. cit.*, p. 15.

l'instar de celles en vigueur aux États-Unis, etc.³⁹. Dans ces circonstances, en rendant l'assurance obligatoire, la loi faisait au *pool* un cadeau immérité, mais, selon toutes apparences, aucun accord ne s'est réalisé sur la réduction des primes en contrepartie, bloquant ainsi la proclamation de la loi. Or, il semble acquis que le maintien des anciens tarifs compromettrait l'attrait commercial des produits de l'industrie nucléaire canadienne.

Enfin, il était clair, même avant l'adoption de la loi, que les assureurs ne pourraient fournir une couverture excédant 25 millions de dollars par an, montant sur lequel on s'est entendu comme assurance de base maximum pour les installations les plus importantes et les plus dangereuses. La différence de 50 millions de dollars (assurance complémentaire) devrait être tenue prête comme disponibilité du Trésor et faire l'objet d'un contrat de réassurance entre l'assureur et le Ministre (art. 16 RN), le second réassurant le risque assumé par le premier, jusqu'à concurrence de 75 millions de dollars, au moyen d'une redevance périodique (art. 17 RN). Les contrats approuvés par le *Conseil du Trésor* doivent être déposés devant le Parlement à la prochaine session (art. 16 (2) RN). En somme, le système est économiquement néfaste, car il est évident que la redevance de réassurance sera payée par les assureurs à même les primes versées par les exploitants en vertu des contrats relatifs à l'assurance de base. On pourrait également se demander pourquoi l'on veut absolument associer l'assureur à une opération qui dépasse ses moyens et qui sera, finalement, financée à même les fonds publics. S'agit-il simplement de la location de ses services en vue de procéder à l'estimation du coût d'un sinistre, ce qui n'a rien à voir avec une réassurance⁴⁰? En tout état de cause, il y a lieu de dénoncer la tendance à faire appel au secteur de l'assurance privée, en dépit de sa position de monopole qui lui permet d'imposer des prix abusifs⁴¹. Le fait

39 *Nuclear Insurance Association of Canada*, (NIAS) groupant une centaine de membres; *Chambre des Communes*, 1970, RNTP, fasc. 17, pp. 9-60.

40 Voir de laborieuses explications à ce sujet dont les références figurent dans la note 37; *Ibid*, fasc. 18, p. 45; fasc. 34, p. 12; fasc. 35, p. 15. En définitive le système canadien s'apparente à celui qui existe dans les conditions sensiblement différentes aux États-Unis, ceci expliquant probablement cela; cf. R. Gautron, *La responsabilité civile et la protection financière en raison des risques atomiques aux États-Unis*, dans *Aspects du droit de l'énergie atomique...*, V. I, pp. 59-80.

41 À titre de comparaison, au Japon l'exploitant achète une police d'assurance et conclut en même temps une convention d'indemnisation avec l'État qui lui rembourse les sommes dont il est redevable aux victimes au-delà de la limite de sa responsabilité ou à la suite des événements non couverts par le contrat d'assurance (cf. art. 2 et 3 de la loi No 53 du 1er mai 1971 dans *Bulletin de droit*

que les intérêts vitaux d'une industrie relevant essentiellement du gouvernement fédéral et des provinces étaient en jeu n'accablait apparemment ni les députés, ni les hauts fonctionnaires, lors des débats parlementaires. Pourtant, la création d'un fonds alimenté par les primes d'assurance versées pour chaque installation et appelé à indemniser les victimes n'était pas difficile à imaginer ou à reprendre des lois étrangères. La constitution et la gestion d'un fonds au sein de l'administration fédérale ne saurait causer de problèmes; la mise de fonds ne serait pas plus importante que la somme déjà immobilisée et le risque à assurer, modéré, si l'on examine rétrospectivement la sécurité des centrales canadiennes. Ce même fait permettrait aussi de fixer les primes d'assurance à un niveau plus acceptable pour l'industrie et, surtout, pour les centres de recherche. Enfin, on verra qu'un fonds d'État conviendrait tout à fait au système de règlement des sinistres nucléaires conçu par cette même loi.

II

PROCÉDURE DE MISE EN OEUVRE DE LA RESPONSABILITÉ NUCLÉAIRE

La survenance d'un accident nucléaire permet le déclenchement d'une procédure visant à indemniser les victimes. Une des originalités de la loi canadienne consiste précisément à avoir laissé subsister, à cet effet, une procédure judiciaire de droit commun, tout en instituant une nouvelle procédure extra-judiciaire dont la possibilité d'application dépend, toutefois, de l'attitude du gouvernement.

nucléaire, No 11, avril 1973, pp. 40-45 et le supplément). En France la victime est dans les circonstances semblables indemnisée directement par l'État; cf. *Ibid*, No 2, novembre 1968, pp. 52 et s. Le système canadien est emprunté aux États-Unis où pourtant les conventions d'indemnisation sont conclues entre l'exploitant et USAEC seuls, laissant aux assureurs la responsabilité de la première tranche de la couverture (75 millions de dollars); cf. *Responsabilité civile nucléaire...*, *op. cit.*, p. 41.

a) Procédure de droit commun

En ce qui concerne la procédure judiciaire, la loi se borne à y apporter des modifications qui tendent à l'adapter à la spécificité de la matière. Ainsi, les griefs résultant d'un accident nucléaire devront être déposés devant un tribunal unique pour tout le Canada et compétent eu égard à la qualité des parties et au montant de l'enjeu (art. 14 (1) RN). Dans l'avenir immédiat ce serait, dans la majorité des cas, la Cour Fédérale statuant en vertu de la *Loi sur la responsabilité de la Couronne*⁴² laquelle se trouve être propriétaire de la quasi-totalité des réacteurs fonctionnant dans ce pays. Après l'accession à la propriété du domaine nucléaire par les provinces et leurs agences, la désignation de ce tribunal unique se fera selon le lieu de la survenance des blessures et dommages (art. 41 (1) a) RN) ou, afin d'éviter la multiplicité des juridictions en cas de dégâts, selon la localisation de l'installation nucléaire à l'origine de l'accident, y compris d'un accident survenu "accessoirement à elle" ("*in-relation to*"), par exemple pendant le transport de substances nucléaires.

L'action intentée obéit aux lois de la province où elle est intentée, dans la mesure où ces lois ne sont pas incompatibles ("*inconsistent*") avec la *Loi sur la responsabilité nucléaire* (art. 14 (2) RN). La vigueur de la formule ("*all laws in force in the province where an action . . . is brought . . . apply to the action*") est telle qu'elle incitera peut-être les juges à adopter, dans leurs verdicts, l'optique évolutive du droit provincial en dérogeant à la jurisprudence *Lamoureux v. R.*⁴³ qui a cours actuellement et ne tient compte que du droit provincial en vigueur au moment de l'adoption d'une loi fédérale. Il pourrait être fâcheux de s'obstiner à ne pas tenir compte des progrès des législations provinciales dans un domaine où le droit devient rapidement désuet.

Enfin, les délais d'action ont été aménagés de façon à tenir compte du temps d'apparition des symptômes de lésion nucléaire, dont certains sont instantanés et d'autres peuvent ne se faire jour qu'à la génération suivante. La prescription de l'action intervient au bout de trois ans, période calculée à partir du moment où la victime "aurait dû raisonnablement avoir connaissance des blessures et des dommages" (art. 13 a) RN). En cas de décès, elle court à partir de la date réelle ou de la date déclarée par une ordonnance du tribunal (art. 13 b) RN). Étant donné le degré

42 Articles 7 et 8 (2), SRC 1970, ch. C-38.

43 (1964), Ex. C., 641.

d'ignorance du public et le secret qui entoure souvent les accidents nucléaires, il semble que la formule "aurait pu avoir connaissance" aurait été plus juste, d'autant plus que le délai prévu n'est pas exagérément long⁴⁴. De toute manière, le droit à l'action est forclos 10 ans après "la naissance de la cause d'action" (art. 13 RN). L'imprécision de cette dernière expression est malencontreuse: il ne saurait s'agir d'un incident mécanique car seul un accident nucléaire (incident ayant entraîné des préjudices) donne le droit à l'action et il aurait fallu le dire clairement. Cette disposition répond à la volonté fort compréhensible d'assigner une limite de temps aux réclamations dont on découvre graduellement le motif, les victimes ayant toujours le fardeau de la preuve qu'elles ont respecté le délai, mesuré à partir de la date du premier préjudice subi et constaté. Il apparaît, cependant, vu l'effet néfaste de l'irradiation sur la capacité de reproduction de l'homme et vu la longueur de la période de fécondité, que le délai de forclusion devrait être doublé, les laps de temps insérés dans la loi ayant été fixés sous la pression du *lobby* des assureurs⁴⁵.

b) Procédure extra-judiciaire

L'application de la procédure extra-judiciaire dépend de la décision du gouvernement. Le Gouverneur général en conseil procède par proclamation s'il estime que les dégâts occasionnés par l'accident nucléaire concerné risquent de dépasser le montant de 75 millions de dollars (limite de responsabilité de l'exploitant - art. 15 RN) ou s'il est d'avis que cette mesure est dans l'intérêt public (art. 18 RN), notamment en ce qui a trait à l'accélération de l'action d'indemnisation des victimes⁴⁶. Le résultat d'une telle proclamation, que l'on ne semble pouvoir ni exiger ni contester, est l'application à un accident nucléaire (art. 23 RN) de la Partie II de la *Loi de la responsabilité nucléaire* qui, par le biais de la modification de procédure, altère profondément le régime de responsabilité lui-même.

44 Les législations françaises, allemandes et japonaises précisent que les dommages-intérêts qui n'ont pu être plaidés dans le délai seront à la charge du Trésor, de plein droit ou en vertu d'une convention conclue avec l'exploitant; cf. *Bulletin de droit nucléaire*, respectivement: No 2, novembre 1968, p. 52; No 4, décembre 1969, supplément; No 11, avril 1973, supplément.

45 Cf. *Chambre des Communes*, 1970, *RNTP*, fasc. 34, p. 18. Encore une fois ces dispositions sont identiques à celles en vigueur aux États-Unis; plusieurs États européens ont quand même porté le délai de prescription à 10 ans et celui de forclusion à 30 ans; *ibid.*, fasc. 18, p. 67.

46 *Ibid.*, fasc. 18, pp. 39-40.

En premier lieu, toutes les procédures engagées contre un exploitant, devant les tribunaux de droit commun, à la suite d'un accident nucléaire faisant l'objet d'une proclamation, sont "définitivement suspendues" ("are forever stayed" !), y compris les mesures d'exécution des jugements déjà rendus (art. 19 RN). Seuls les arrêts rendus et exécutés par le versement de dommages-intérêts ne paraissent pas être frappés de caducité (art. 27 (1) et 28 RN). La proclamation dessaisit de façon absolue le pouvoir judiciaire et annule toutes ses décisions dont l'exécution n'est pas achevée. L'article 19 fournit également la raison de cette grave et inhabituelle mesure: l'exploitant assumant la responsabilité stricte pour blessures et dommages nucléaires en vertu de l'article 4 RN cesse de l'être! Cette surprenante disposition doit dissimuler en réalité un état de droit qui est beaucoup plus rassurant. Interprétée conjointement avec les articles 20, 21 et plus particulièrement avec l'article 24 RN, elle a le sens suivant: la proclamation du Gouverneur général en conseil, en substituant la Partie II à la Partie I de la loi, supprime le régime de responsabilité stricte de l'exploitant tel que défini par la Partie I de la loi et par la jurisprudence. Les blessures et les dommages nucléaires résultent désormais de plein droit de l'accident nucléaire faisant l'objet de la proclamation. Leur indemnisation sera accordée à même le capital constitué en vertu de la police d'assurance de l'exploitant, sans que les victimes aient à apporter d'autres preuves que celles de leurs préjudices respectifs. Le régime de responsabilité stricte se transforme donc en régime de responsabilité absolue véritable: la réparation des blessures et des dommages sera opérée sans considération de faute ou de lien de cause à effet entre l'exploitant et les victimes. Ainsi, le législateur introduit dans le droit canadien une innovation importante qui va exactement dans le sens de l'intérêt public. Il est tout de même regrettable qu'il faille la déduire laborieusement de la teneur de dispositions dispersées, au lieu de la trouver énoncée clairement. Comme corrolaire à ce changement radical du régime de responsabilité, l'article 24 (2) RN ordonne à la *Commission de réparation des dommages nucléaires* de se conformer uniquement à la Partie II de la loi, rendant ainsi inopérantes les Parties I et III. Cette disposition a pour effet de supprimer toute exonération de responsabilité et toute limitation de la notion d'accident nucléaire ainsi que l'obligation de prudence de l'exploitant! D'apparence anodine, l'article 24 (2) RN a pourtant des conséquences qui vont très loin, trop loin peut-être si l'on se rappelle que la Partie II régit, entre autres, le système de garanties financières de la solvabilité de l'exploitant. Par ailleurs, l'abrogation des dispositions fondamentales

d'une loi par un alinéa situé parmi des clauses de caractère différent et d'importance secondaire n'est pas un modèle de clarté de rédaction d'un texte législatif.

L'examen des modifications apportées par la mise en application de la Partie II de la loi aboutit à un tableau d'ensemble du régime de responsabilité nucléaire qui paraît plus juste et plus attrayant que celui que conçoivent les Parties I et III. L'impression est malheureusement fautive et due essentiellement au fait qu'aux restrictions nettement énoncées dans les Parties I et III de la loi se substituent dans la Partie II des clauses autorisant le gouvernement à limiter à sa discrétion les avantages de ce nouveau régime.

La Commission de réparation des dommages nucléaires est créée par le Gouverneur général en conseil après la proclamation d'un accident nucléaire (art. 21 (1) RN), mais ladite Commission peut se voir confier le règlement d'autres accidents (art. 23 RN). Ses membres, en majorité des juristes, sont nommés et rémunérés par le Gouverneur à sa discrétion, si bien qu'une diminution ou une augmentation de leur nombre est toujours possible (art. 21 (1), (2), (5) et (6) RN). Son président dirige les travaux (art. 21 (3), art. 24 (4) RN) et elle arrête elle-même les règles de procédure de ses séances, qui doivent, toutefois, recevoir l'approbation du Gouverneur général en conseil (art. 24 (3) RN); les décisions sont prises à la majorité (art. 24 (5) et (6) RN).

La Commission de réparation des dommages nucléaires "a compétence exclusive pour connaître et décider de toute réclamation d'indemnité...naissant d'un accident nucléaire pour lequel elle a été établie...et à sa discrétion, elle peut fixer le montant d'indemnité..." (art. 24 (1) RN). Cette disposition révèle l'étendue des pouvoirs de la Commission, encore que l'expression anglaise "*exclusive original jurisdiction*" se concilie mieux avec le contrôle éventuel de ses décisions par la Cour Fédérale, l'article 26 RN ayant été abrogé⁴⁷. Au demeurant, les limites de compétence de la Commission sont incertaines en raison de la teneur de l'article 24 (2) RN, examiné précédemment, et le caractère discrétionnaire de son pouvoir de décision est sujet à caution. En effet, l'article

47 Annexe II à la *Loi sur la Cour Fédérale*, SRC 1970, ch. 10 du 2e supplément; cf. J.G.F. HENDERSON, *Federal Administrative Tribunal In Relation To The New Federal Court Of Canada*, (1971), Special Lecture LSUC 55; N.A. CHALMERS, *The Federal Court As Attempt To Solve Some Problems Of Administrative Law In Federal Area*, (1972), 18 McGill Law Journal 206; W.R. JACKETT, *La Cour d'appel Fédérale*, (1973), 33 Revue du Barreau, 94.

29 (1) RN confère au Gouverneur en conseil "la faculté" d'établir les règlements relatifs aux demandes d'indemnisation en vertu de la Partie II RN, règlements susceptibles de réduire le rôle de la Commission à celui de simple exécutant à compétence liée et auxquels la Commission est soumise comme à la loi elle-même. Ces règlements peuvent imposer des paiements différés ou proportionnels à l'indemnité allouée, ainsi que des priorités ou des exclusions parmi les victimes ou les préjudices. Ils peuvent aussi arrêter les modes de preuve des dommages, les délais de réclamation et les manières de communiquer avec les personnes (art. 29 (1) RN) concernées par les procédures devant la Commission. En d'autres termes, le gouvernement a la possibilité d'enlever à la Commission, par ce moyen, toute la latitude dont devrait disposer un tribunal d'équité, rôle que la Partie II de la *Loi sur la responsabilité nucléaire* feint de lui assigner. L'étendue de la réglementation gouvernementale est telle qu'elle pourrait imposer à la Commission des limites d'indemnisation plus strictes encore que celles qui figurent dans les Parties I et III. Faut-il croire que ce pouvoir constitue sa raison d'être?

La Commission garde, en revanche, sa liberté d'action en ce qui a trait au déroulement de ses audiences où, comme une cour supérieure d'archives, elle peut citer des témoins, exiger des documents, émettre des commission rogatoires, procéder aux examens médicaux et aux enquêtes, tout en n'étant pas liée par les règles légales relatives à la preuve. Cela ne suffit pas, cependant, pour reconnaître à cet organe quasi-judiciaire la qualité d'indépendant: un pouvoir discrétionnaire sur ses membres et sur les règles de fond selon lesquelles ils statueront est réservé, par la loi, au gouvernement, dont la Commission ne sera, en définitive, qu'un outil et un paravent politique.

Le rôle de la Commission s'achève au moment de l'émission de l'ordonnance accordant indemnité à la victime (art. 27 (1) RN). Cette décision n'est pas sujette à l'appel hiérarchique, les seuls moyens de la contester sont ceux que prévoit la *Loi sur la Cour Fédérale*. L'ordonnance est notifiée au Ministre et ce fait ouvre la dernière phase du contentieux nucléaire: prise en charge du règlement par le Trésor.

Un des corollaires à la suppression du régime de responsabilité stricte de l'exploitant est le transfert des moyens financiers. En effet, à partir de la proclamation, l'exploitant ou son assureur remettent au Ministre, sur sa demande, les sommes d'argent, au fur et à mesure de l'exécution des versements aux victimes, jusqu'à

la limite supérieure de responsabilité prévue par le contrat d'assurance de base (art. 20 RN). Il s'agit bien de l'assurance de base (25 millions de dollars par an au maximum), le Ministre disposant lui-même du capital de réassurance (assurance complémentaire - 75 millions de dollars au maximum). L'article 20 RN définit en même temps l'autorité compétente pour désigner l'exploitant et l'installation nucléaire auxquels incombe la responsabilité de l'accident. Qu'il s'agisse du Gouverneur général qui émet la proclamation ou du Ministre lui-même, on remarque que ce verdict de responsabilité prend la forme d'une mesure administrative dont on peut craindre qu'elle appartienne à la catégorie "non soumise légalement au processus judiciaire ou quasi-judiciaire" (art. 28 de la Loi sur la Cour Fédérale). S'il en est ainsi, l'exploitant et son assureur n'auraient aucun moyen de contester la décision leur attribuant la responsabilité d'un accident nucléaire, décision que le Gouverneur général ou le Ministre peuvent prendre sans que la loi les astreigne à désigner le seul véritable responsable de cet accident.

Les versements du capital assuré sont effectués en vertu des ordonnances de la *Commission de réparation des dommages nucléaires* (art. 28 RN) ou afin de donner suite à la décision du Gouverneur général en conseil (ou de la Commission) d'accorder l'assistance financière provisoire, avant le règlement final. Cette décision d'assistance financière provisoire est prise en conformité avec les règlements édictés par le Gouvernement général lesquels déterminent les catégories de personnes admissibles ainsi que les modalités de paiement (art. 31 RN).

Le rôle prépondérant que le gouvernement entend se réserver, à ce stade également, est illustré de façon frappante par la disposition de l'article 28 RN: "Sur réception d'une ordonnance... le Ministre peut, sous réserve des règlements... payer sur le fonds de revenu consolidé à la personne qui y a droit... un montant égal à la différence entre le montant de l'indemnité allouée et le total de paiements... ayant été faits à la personne...". Aux députés qui n'en croyaient pas leurs yeux, il fut expliqué que l'expression "le Ministre peut" provient du fait que la Commission ne saurait légalement imposer sa décision au Ministre⁴⁸. L'acceptation de cet argument témoigne du niveau peu élevé du débat au Parlement: il est patent que l'obligation du Ministre de respecter l'ordonnance ne tiendrait qu'au libellé de la loi dont le promoteur

48 Cf. *Chambre des Communes*, 1970, RNTP, fasc. 36, p. 21.

ne voulait pas introduire cette obligation. L'existence de cette faculté ministérielle semble être liée plutôt à la suppression supputée des limitations et exonérations de responsabilité de l'exploitant qui figurent dans les Parties I et III de la loi. La possibilité de refuser le versement de l'indemnisation accordée permettrait au gouvernement d'appliquer quand même ces restrictions, cette fois exclusivement en fonction des besoins de sa politique courante, nationale ou internationale.

Il faut rappeler qu'une fois consenti, le versement de l'indemnité peut être réduit, échelonné ou différé en vertu des règlements du Gouverneur en conseil de l'article 29 (1) RN. La compétence du Ministre paraît d'autant plus abusive que ces mêmes règlements peuvent déjà exclure certaines personnes de l'admissibilité à l'indemnisation. De surcroît, l'article 32 RN protège le gouvernement contre la générosité excessive de la Commission en décrétant que les dépenses effectuées en vertu des articles 28 et 31 RN ne sauraient dépasser la somme de 75 millions de dollars par accident nucléaire (limite supérieure de fonds garantie par l'existence des deux assurances), sauf autorisation expresse du Parlement. Il est à noter, d'une part, que cette autorisation ne peut être obtenue que si le Gouvernement propose au Parlement une loi dans ce sens et que, d'autre part, cette limitation des dépenses s'applique à un accident, tandis que le capital d'assurance est constitué à l'échelle annuelle, en vertu du contrat. L'inadaptation mutuelle des deux systèmes constitue un argument de plus en faveur de l'introduction de la limitation de responsabilité par accident, comme cela se pratique dans d'autres pays.

CONCLUSION

Le législateur canadien en adoptant la *Loi sur la responsabilité nucléaire* n'avait probablement pas d'autres objectifs que celui de suivre le développement du droit nucléaire dans les autres pays industrialisés. Il est d'autant plus navrant qu'il n'y soit pas parvenu. En passant en revue de récentes et nombreuses réglementations nationales relatives au domaine nucléaire en général et à la responsabilité nucléaire en particulier, force est de reconnaître que le Canada y fait figure de parent pauvre. Cruelle ironie du sort: au même moment les experts, déjà familiers avec le coût et les dangers technologiques et écologiques, se tournent de plus en plus souvent vers la filière canadienne, originale et avantageuse à plus d'un titre. La crise des sources d'énergie s'aggravant, on se

demande quelle pourrait encore être la raison de l'inquiétante carence des pouvoirs publics canadiens face à un besoin social et juridique évident.

Il serait souhaitable qu'une prise de conscience soit aussi rapide que profonde. Les amendements à apporter à ce texte avorté sont nombreux et certains devront modifier son économie. Certes, il y aurait également des points de détail dont les défauts ont été relevés dans cette étude (délais trop courts, ignorance du transporteur, cas d'exonération mal conçus, etc.) et dont la correction ne saurait poser de problèmes, pourvu que l'on veuille bien faire appel au bon sens et s'instruire des exemples étrangers. La version française du texte, exécration par endroits, gagnerait à être retraduite par une personne dont les connaissances en droit seraient suffisantes pour mettre le texte à l'abri des écarts d'interprétation.

Trois questions méritent cependant d'être revues dans un état d'esprit différent. La première a trait, évidemment, au régime de responsabilité lui-même, car on ne saurait accepter aujourd'hui qu'une loi génère des dénis de justice, dénouement auquel certains procès de responsabilité nucléaire aboutiront promptement. Sachant ce que coûte et combien longtemps dure le cours de la justice dans ce pays, on est toujours réticent à postuler qu'il suive son chemin traditionnel. Mais, si la suppression de la voie judiciaire ne s'impose pas, il est nécessaire d'étendre à tous ceux qui ont subi des préjudices d'origine atomique la possibilité de faire valoir leurs droits, selon un régime de responsabilité véritablement absolue, devant la *Commission de réparation des dommages nucléaires*, à défaut, pour ces personnes, d'être en mesure de les prouver devant un tribunal, soit en raison du temps écoulé soit à cause des circonstances de l'accident. Cela n'empêcherait pas le Gouverneur général de se servir de la proclamation pour généraliser le bénéfice de la Partie II, mais il faut absolument que l'organe quasi-judiciaire statuant sur les requêtes le fasse en toute indépendance. À cet effet, les règlements doivent être établis à l'avance, les membres de la Commission inamovibles et les ordonnances exécutoires sans autres formalités, sous seule réserve d'un contrôle exercé, par la Cour Fédérale, tant sur les actes du gouvernement que sur ceux de la Commission. En bref, la responsabilité factice devrait se transformer en responsabilité réelle et l'équité judiciaire se substituer à l'arbitraire des politiciens.

La seconde question est celle des garanties financières de solvabilité. Les débats au Parlement et le comportement des assureurs prouvent soit que les assureurs sont incapables de s'acquitter de la mission que la loi leur assigne, soit qu'ils n'y voient guère d'intérêt, tant il est vrai que bon nombre d'entre eux travaillent pour des compagnies étrangères aux yeux desquelles l'essor de l'industrie nucléaire canadienne ne constitue probablement pas la première des priorités. Dans les deux cas, une seule issue: l'élimination de l'assurance privée de ce domaine et la création d'un fonds spécial alimenté par les primes des exploitants, primes calculées, au prorata de la puissance des installations et de la fréquence des accidents, par la *Commission de contrôle de l'énergie atomique*. Le capital ainsi constitué serait à la disposition des tribunaux et de la *Commission de réparation des dommages nucléaires*, statuant sur les dommages allégués; il pourrait être complété par une subvention de l'État en cas de sinistre majeur.

Enfin, étant donné le régime des conventions d'indemnisation pratiqué par l'USAEC, ainsi que le régime résultant des conventions européennes, il n'y a plus lieu d'exclure l'étranger du bénéfice de l'indemnisation pour dommages nucléaires, du moins en ce qui concerne les principaux partenaires du Canada. Pour éviter toute disparité il aurait suffi d'introduire dans le texte une clause de réciprocité que les tribunaux seraient appelés à interpréter selon les dépositions du Ministre des Affaires extérieures. Cette clause aboutirait, probablement, à l'application aux ressortissants de ces pays du régime de responsabilité nucléaire stricte et non celui de responsabilité absolue.

Ces trois modifications majeures semblent nécessaires pour que la loi puisse entrer en vigueur et assurer aux citoyens un traitement équitable. La pire des solutions serait d'attendre que le premier accident nucléaire se produise.