

**PROJET DE LOI C-5 : LOI CONCERNANT  
LA RESPONSABILITÉ CIVILE ET L'INDEMNISATION  
DES DOMMAGES EN CAS D'ACCIDENT NUCLÉAIRE**

**Robert Dufresne**  
Division du droit et du gouvernement

**Le 17 octobre 2007**



Bibliothèque  
du Parlement

Library of  
Parliament

**Service d'information et  
de recherche parlementaires**

## HISTORIQUE DU PROJET DE LOI C-5

### CHAMBRE DES COMMUNES

Étape du projet de loi	Date
Première lecture :	25 octobre 2007
Deuxième lecture :	30 octobre 2007
Rapport du comité :	12 décembre 2007
Étape du rapport :	6 mai 2008
Troisième lecture :	

### SÉNAT

Étape du projet de loi	Date
Première lecture :	
Deuxième lecture :	
Rapport du comité :	
Étape du rapport :	
Troisième lecture :	

Sanction royale :

Lois du Canada

**Ce projet de loi n'a pas été adopté avant la fin de la 39<sup>e</sup> législature, le 7 septembre 2008.**

N.B. Dans ce résumé législatif, tout changement d'importance depuis la dernière publication est indiqué en **caractères gras**.

Renseignements sur l'historique du projet de loi :  
Michel Bédard

THIS DOCUMENT IS ALSO  
PUBLISHED IN ENGLISH

## TABLE DES MATIÈRES

	<b>Page</b>
CONTEXTE .....	1
DESCRIPTION ET ANALYSE.....	2
A. Définitions et désignation du ministre (art. 2 et 3) .....	2
B. Champ d'application (art. 4 et 5) .....	2
C. Désignation d'établissements nucléaires (art. 6).....	3
D. Responsabilité pour les accidents nucléaires .....	3
1. Responsabilité de l'exploitant (art. 7 à 12, 18 et 64) .....	3
2. Dommages indemnisables (art. 13 à 20).....	4
3. Dispositions financières (art. 21 à 27 et 62) .....	5
4. Droits et obligations préservés (art. 28).....	5
5. Instances judiciaires (art. 29 et 30) .....	6
E. Tribunal d'indemnisation en matière nucléaire (art. 31 à 63) .....	6
1. Création et fonction du Tribunal (art. 31 à 33 et 36 à 37) .....	6
2. Aide financière et indemnité provisoires (art. 34 à 35 et 53 à 54).....	7
3. Composition et fonctionnement du Tribunal (art. 38 à 43) .....	7
4. Attributions du Tribunal (art. 44 à 49).....	7
5. Demandes d'indemnisation (art. 50 à 52).....	8
6. Réexamen et appel (art. 55 à 57) .....	8
7. Dispositions financières (art. 58 à 63) .....	8
F. Accords de réciprocité (art. 64) .....	9
G. Infraction et peine (art. 65) .....	9
H. Règlements (art. 66 à 68).....	9
I. Modifications corrélatives et abrogation (art. 69 à 73) .....	10
J. Entrée en vigueur (art. 74).....	10
COMMENTAIRES.....	10



CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT  
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

PROJET DE LOI C-5 : LOI CONCERNANT  
LA RESPONSABILITÉ CIVILE ET L'INDEMNISATION  
DES DOMMAGES EN CAS D'ACCIDENT NUCLÉAIRE\*

CONTEXTE

Le projet de loi C-5 : Loi concernant la responsabilité civile et l'indemnisation des dommages en cas d'accident nucléaire a été déposé à la Chambre des communes par l'honorable Gary Lunn, C.P., député, et ministre des Ressources naturelles. Il a fait l'objet d'une première lecture à la Chambre des communes le 26 octobre 2007. Le projet de loi C-5 est en substance identique au projet de loi C-63 présenté à la première session de la 39<sup>e</sup> législature et mort au *Feuilleton* à la suite de la prorogation.

Le projet de loi crée un régime particulier de responsabilité civile en ce qui concerne les accidents nucléaires. Il abroge la *Loi sur la responsabilité nucléaire*, qui comportait un tel régime. Tout comme cette loi, il établit une responsabilité exclusive des exploitants d'établissement nucléaires, mais il hausse de façon appréciable le plafond financier de leur responsabilité et de la garantie financière qu'ils doivent fournir, soit de 75 à 650 millions de dollars. Il maintient la possibilité de mettre sur pied un tribunal spécial traitant des demandes d'indemnisation.

L'établissement d'une forme de responsabilité civile et d'obligations d'indemnisation en cas de dommages causés par des accidents nucléaires fait partie de la gestion et de la réduction au minimum des risques liés à l'utilisation de matériel nucléaire. Cette gestion appelle des mesures d'atténuation des risques, de préparation, de réponse et de réparation; c'est principalement à cette dernière dimension que s'intéresse le projet de loi.

---

\* Avertissement : Par souci de clarté, les propositions législatives du projet de loi décrit dans le présent résumé législatif sont énoncées comme si elles avaient déjà été adoptées ou étaient déjà en vigueur. Il ne faut pas oublier, cependant, qu'un projet de loi peut faire l'objet d'amendements au cours de son examen par la Chambre des communes et le Sénat, et qu'il est sans effet avant d'avoir été adopté par les deux chambres du Parlement, d'avoir reçu la sanction royale et d'être entré en vigueur.

L'idée d'un régime particulier de responsabilité civile et d'indemnisation en cas d'accident nucléaire découle du constat d'une pratique constante et uniforme en matière d'assurances : l'exclusion systématique de couverture pour dommages résultant d'accidents nucléaires par les assureurs privés. La mise sur pied d'un tel régime permet donc de combler la lacune observée et d'apporter une couverture des risques d'accident nucléaire.

## DESCRIPTION ET ANALYSE

Le projet de loi crée un régime particulier de responsabilité civile en cas d'accident nucléaire. Il établit les modalités de la responsabilité civile et de l'indemnisation due pour dommages causés en de telles circonstances. Il prévoit aussi la mise sur pied d'un tribunal d'indemnisation en cas d'accident nucléaire.

### A. Définitions et désignation du ministre (art. 2 et 3)

L'article 2 donne les définitions qui établissent certains des paramètres principaux du projet de loi. On peut en mettre en lumière trois. Premièrement, l'« accident nucléaire », la notion qui donne son titre au projet de loi, est défini comme un « fait ou [une] succession de faits de même origine qui cause des dommages dont l'exploitant est responsable au titre de la présente loi ». Deuxièmement, un « exploitant » est un titulaire d'une licence ou d'un permis délivré au titre de la *Loi sur la sûreté et la réglementation nucléaires* et qui est désigné comme tel en vertu de l'article 6 du projet de loi. Troisièmement, « Tribunal » renvoie au tribunal d'indemnisation en matière nucléaire constitué en vertu du projet de loi.

Le terme « ministre », au sens du projet de loi, est le ministre désigné par décret.

### B. Champ d'application (art. 4 et 5)

Le projet de loi lie le gouvernement fédéral et les provinces.

Le projet de loi prévoit deux séries de circonstances qui sont exclues de son champ d'application : d'une part, les accidents résultant d'un acte de guerre, d'hostilités, d'une guerre civile ou d'une insurrection, mais non d'une activité terroriste au sens du paragraphe 83.01(1) du *Code criminel*, et, d'autre part, les dommages causés à l'établissement nucléaire, aux biens qui s'y trouvent ou qui y sont associés, lorsque l'exploitant de l'établissement est responsable desdits dommages.

### C. Désignation d'établissements nucléaires (art. 6)

L'article 6 traite de la désignation d'établissements nucléaires. La désignation est faite par règlement par le gouverneur en conseil sur recommandation du ministre après consultation de la Commission canadienne de sûreté nucléaire. Les emplacements qui peuvent être désignés sont ceux où se trouvent des installations visées par une licence ou un permis permettant la présence de matières nucléaires, au titre de la *Loi sur la sûreté et la réglementation nucléaires*. Le titulaire de la licence ou du permis est désigné comme exploitant nucléaire au sens du projet de loi.

Le même processus de désignation s'applique aux moyens de transport munis d'un réacteur nucléaire.

### D. Responsabilité pour les accidents nucléaires

#### 1. Responsabilité de l'exploitant (art. 7 à 12, 18 et 64)

Le projet de loi exclut tout régime de responsabilité juridique de l'exploitant d'un établissement nucléaire autre que celui qui y est prévu.

La responsabilité de l'exploitant couvre les dommages causés au Canada et dans la zone économique exclusive du Canada (zone maritime au large des côtes) par le rayonnement ionisant émis par une source de radiation se trouvant dans son établissement nucléaire, et émis par des matières nucléaires au cours de leur transport à partir de son établissement nucléaire ou vers celui-ci. L'exploitant est aussi responsable de dommages similaires causés par la combinaison de propriétés radioactives et toxiques, explosives ou autrement dangereuses de telles sources.

L'exploitant est également responsable de certains dommages associés à la prise de mesures de prévention dans le cadre d'un plan d'urgence, par exemple les pertes économiques, les pertes de salaire et les frais résultant de la perte d'usage de biens des personnes touchées.

Enfin, la responsabilité de l'exploitant peut s'étendre aux dommages causés dans un pays étranger et dans sa zone économique exclusive dans la mesure où un accord de réciprocité est conclu avec un tel pays et que le règlement qui le met en œuvre le prévoit. La responsabilité couvre les dommages causés par la production, la transformation, le transport, l'entreposage, l'utilisation ou la disposition de matières nucléaires.

Le projet de loi énonce certains paramètres du régime de responsabilité. D'abord, la responsabilité de l'exploitant est absolue, c'est-à-dire qu'elle n'est pas subordonnée à la preuve d'une faute (art. 9). Et, lorsqu'un même accident met en cause la responsabilité de plusieurs exploitants, cette responsabilité est solidaire (art. 10). De plus, certains dommages tombent sous le coup de l'exception étroite au principe de responsabilité de l'exploitant, à savoir les dommages subis par une personne physique ayant causé (en tout ou en partie) l'accident nucléaire de manière intentionnelle ou négligente, connaissant la probabilité du préjudice. Le projet de loi préserve les recours contre une telle personne physique, mais il élimine les recours contre toute autre personne en cas d'accident nucléaire.

## 2. Dommages indemnifiables (art. 13 à 20)

En cas d'accident nucléaire, les dommages indemnifiables incluent tous les préjudices corporels et matériels ainsi que les préjudices découlant d'un traumatisme psychologique qui y est associé. Les pertes économiques d'une personne ayant subi de tels préjudices (corporel, matériel ou psychologique) sont aussi indemnifiables, tout comme les frais encourus par la perte d'usage d'un bien et la perte de salaire qui en découle. Par contre, si l'établissement nucléaire en cause produit de l'électricité, les frais résultant de la non-fourniture d'électricité ne sont pas indemnifiables.

Les mêmes préjudices sont indemnifiables lorsqu'ils résultent de mesures de prévention dans le cadre de la mise en œuvre d'un plan d'urgence.

La loi prévoit aussi que les coûts raisonnables d'atténuation ou de réparation des dommages à l'environnement causés par un accident sont indemnifiables si les mesures en cause ont été ordonnées par un organisme gouvernemental chargé de la protection de l'environnement.

En cas de concomitance d'accidents nucléaire et non nucléaire, les dommages sont présumés avoir été causés par l'accident nucléaire, sauf s'il peut être établi que l'accident non nucléaire en est la cause unique.

Enfin, lorsqu'un accident nucléaire survient lors d'une opération de transport, les dommages causés au moyen de transport ou à la construction ou au site d'emplacement de la matière nucléaire ne sont pas indemnifiables au titre du projet de loi.

### 3. Dispositions financières (art. 21 à 27 et 62)

Le projet de loi limite la responsabilité financière de l'exploitant à la somme de 650 millions de dollars, somme pouvant être augmentée par règlement et devant être revue tous les cinq ans par le ministre. Lorsqu'un tribunal est mis sur pied pour traiter les demandes d'indemnisations, il ne peut octroyer des indemnités dont le total est supérieur à une telle somme pour un même accident, y compris les indemnités payées avant la mise sur pied du Tribunal. Des crédits additionnels peuvent être consentis par le Parlement, et le Tribunal peut alors les verser à titre d'indemnités (art. 62).

Les exploitants sont tenus, pour chacun de leurs établissements, de maintenir une garantie financière d'un montant égal à la limite de responsabilité financière prévue au paragraphe 21(1) du projet de loi (présentement 650 millions de dollars). Les ministères du gouvernement fédéral sont exemptés d'une telle obligation. La garantie est prise sous la forme d'une assurance auprès d'un assureur agréé, mais un accord spécial avec le ministre peut permettre de prendre une garantie financière sous une autre forme pour un montant limité. Un tel accord est révocable par le ministre.

Le risque assuré par un assureur agréé peut être réassuré par le gouvernement fédéral, par le truchement d'un accord avec le ministre. Un exemplaire d'un tel accord de réassurance doit être déposé devant chaque Chambre du Parlement dans les 30 premiers jours de séance suivant sa conclusion. Au titre de l'accord, le compte spécial existant « compte de réassurance de la responsabilité nucléaire » du gouvernement fédéral est prorogé. Tout découvert de ce compte est réglé sur le Trésor.

### 4. Droits et obligations préservés (art. 28)

Le projet de loi n'a pas pour effet de restreindre les droits et obligations qui découlent de tout contrat d'assurance, de tout régime d'assurance-maladie ou d'indemnisation des accidents du travail ou des maladies professionnelles et de toute disposition d'un régime de retraite relative aux droits du survivant ou à l'invalidité.

## 5. Instances judiciaires (art. 29 et 30)

Le projet de loi maintient la juridiction du tribunal dans le ressort duquel survient l'accident nucléaire pour toute action pour dommages, mais il déclare la Cour fédérale compétente à l'égard de toute action relative à un accident nucléaire qui survient hors des limites de toute province ou dans plus d'une province. Par ailleurs, le projet de loi prévoit la mise sur pied possible d'un tribunal administratif spécifique pour un accident nucléaire et les demandes qui en découlent, auquel cas les autres tribunaux perdent toute compétence.

La prescription applicable aux demandes d'indemnisation pour dommages subis est de trois ans à compter du moment où le demandeur a connaissance des dommages matériels ou du décès. Une forclusion ferme entre en jeu 10 ans ou 30 ans, dans le cas d'un préjudice corporel, après la date de l'accident.

### E. Tribunal d'indemnisation en matière nucléaire (art. 31 à 63)

#### 1. Création et fonction du Tribunal (art. 31 à 33 et 36 à 37)

En cas d'accident nucléaire, le gouverneur en conseil peut confier les demandes d'indemnisation à un tribunal, « s'il est d'avis que l'intérêt public le commande eu égard à l'ampleur des dommages, au coût estimatif de leur indemnisation et aux avantages que présente le traitement des demandes d'indemnisation par un tribunal administratif » (par. 31(1)). Cela se fait au moyen d'une déclaration, et le ministre fait alors rapport au Parlement sur le coût estimatif de l'indemnisation des dommages. Ainsi qu'il a été mentionné précédemment, la compétence du Tribunal devient alors exclusive et la déclaration met fin aux instances devant toute autre juridiction.

Une fois la déclaration faite, le gouverneur en conseil constitue le Tribunal le plus rapidement possible et en fixe le siège au Canada. La mission du Tribunal est définie comme suit : « examiner les demandes d'indemnisations relatives aux dommages causés par l'accident nucléaire et les régler avec célérité, dans la mesure où les circonstances et l'équité le permettent » (par. 36(2)). Un avis sur la façon de présenter une demande d'indemnisation est donné au public et publié sans délai dans la *Gazette du Canada*.

## 2. Aide financière et indemnité provisoires (art. 34 à 35 et 53 à 54)

Entre le moment de la déclaration du gouverneur en conseil et la publication de l'avis au public, le ministre peut octroyer une aide financière provisoire aux personnes qu'il estime avoir subi des dommages causés par l'accident nucléaire. Cette aide ne peut excéder 20 p. 100 de la limite financière de responsabilité prévue au paragraphe 34(2) du projet de loi. Les fonctions dévolues au ministre et relatives à l'aide financière provisoire peuvent être déléguées à toute personne, association d'assureurs ou province au moyen d'un accord.

De manière similaire, le Tribunal peut octroyer une indemnité provisoire; il en avise alors le demandeur et le ministre. Si le Tribunal refuse l'octroi d'une telle indemnité, il en avise simplement le demandeur.

## 3. Composition et fonctionnement du Tribunal (art. 38 à 43)

Le Tribunal est composé d'au moins cinq membres, dont un président, nommés par le gouverneur en conseil à titre inamovible pour le mandat indiqué, sous réserve de révocation motivée. Le projet de loi octroie aux membres une immunité civile pour « les actes accomplis et les paroles prononcées de bonne foi dans l'exercice effectif ou censé tel des attributions du Tribunal » (art. 40). Il octroie aussi au Tribunal les pouvoirs d'embauche et de gestion du personnel qui lui sont nécessaires (art. 41).

## 4. Attributions du Tribunal (art. 44 à 49)

Le projet de loi définit les pouvoirs et obligations du Tribunal. Entre autres, ses attributions en matière de réception des serments, d'assignation et d'interrogatoire des témoins, de production et d'examen des pièces, d'exécution de ses ordonnances et de toutes autres questions liées à l'exercice de sa compétence sont celles d'une juridiction supérieure. Le Tribunal n'est pas tenu aux règles du droit de la preuve, sauf en ce qui concerne les règles rendant certains éléments de preuve irrecevables. Il peut recueillir des éléments de preuve à l'étranger, par l'intermédiaire d'une commission rogatoire. Le Tribunal peut exiger qu'un demandeur d'indemnisation subisse des examens, médicaux ou autres, et refuser d'étudier toute demande qu'il juge futile ou vexatoire. Aussi, le Tribunal peut décider des règles utiles à l'exercice de sa compétence, et il établit tout rapport de ses activités que lui demande le ministre.

#### 5. Demandes d'indemnisation (art. 50 à 52)

Le Tribunal peut constituer des formations internes pour entendre les demandes d'indemnisation, établir des catégories de demandes à soumettre à la décision d'un expert en sinistres, sans tenir d'audience. Le cas échéant, le ministre assigne les demandes aux formations et aux experts. Par défaut, les audiences sont publiques, bien que le huis clos puisse être autorisé afin de protéger la vie privée.

#### 6. Réexamen et appel (art. 55 à 57)

Le projet de loi met également sur pied un processus de réexamen et d'appel des décisions du Tribunal. Le réexamen peut être réclamé par le demandeur ou l'exploitant, dans les 30 jours suivant la réception de l'avis. Un appel peut aussi être demandé pour les décisions rendues par une formation du Tribunal de moins de trois membres. Une demande pour interjeter appel doit être faite par écrit auprès du président du Tribunal, qui assigne une formation de trois autres membres pour statuer sur l'appel.

Les décisions du Tribunal sont autrement définitives. Elles ne sont susceptibles de révision judiciaire que pour les motifs prévus au paragraphe 18.1(4) de la *Loi sur les Cours fédérales*, à savoir le dépassement de la compétence du Tribunal, le non-respect d'un principe de justice naturelle ou d'équité procédurale ou de toute autre procédure obligatoire, ou encore la décision fondée sur la fraude ou le faux témoignage.

#### 7. Dispositions financières (art. 58 à 63)

Selon les articles 58 à 63 du projet de loi, le processus de paiement des indemnités comporte deux mouvements de fonds. D'une part, les sommes dues aux demandeurs aux termes d'une décision sont payées par le ministre, une fois les délais d'appel et de réexamen expirés, sur le compte de réassurance de la responsabilité nucléaire (ou sur le Trésor en cas de découvert). D'autre part, l'exploitant responsable des dommages paie au gouvernement canadien la moindre de deux sommes, soit :

- l'excédent de la somme constituant la limite de la responsabilité financière prévue par le projet de loi (présentement 650 millions de dollars) sur le total des sommes payées avant la mise sur pied du Tribunal, à titre d'indemnité relativement à l'accident;
- le total des sommes payées par le ministre à titre d'indemnité pour dommages, sous le régime créé par le projet de loi.

Dans la mesure où l'exploitant ne s'acquitte pas de toute la somme due, le gouvernement en obtient le paiement par l'assureur agréé ou l'émetteur de l'instrument financier qui tient lieu de garantie financière.

En vertu de son pouvoir de réglementation, le gouverneur en conseil peut établir certaines catégories de dommages et prévoir certaines modalités d'indemnisation (montant maximum ou encore pourcentage d'indemnisation). L'article 63 prévoit la façon de traiter les changements apportés aux grilles de paiement pour certaines catégories de dommages. Si les changements profitent au demandeur, celui-ci se verra verser le montant additionnel auquel il aurait droit en vertu de la nouvelle grille.

#### F. Accords de réciprocité (art. 64)

Le projet de loi prévoit que le gouverneur en conseil peut déclarer qu'un pays bénéficie de la réciprocité pour l'application de la loi s'il est d'avis qu'il existe des arrangements satisfaisants pour « l'indemnisation des dommages causés, dans ce pays et au Canada, par la production, la transformation, le transport, l'entreposage, l'utilisation ou la disposition de matières nucléaires ». Le gouverneur en conseil a les pouvoirs réglementaires de mettre en œuvre tout accord entre le Canada et un tel pays relativement à de tels dommages. Dans le cas où un accord de réciprocité existe, aucun tribunal canadien n'est compétent pour se prononcer sur une demande d'indemnisation relative à de tels dommages, sauf si les règlements de mise en œuvre prévoient autrement.

#### G. Infraction et peine (art. 65)

L'exploitant qui ne maintient pas les garanties financières exigées par le projet de loi commet une infraction, punissable sur déclaration sommaire de culpabilité. La peine qui y est associée est une amende maximale de 300 000 \$ pour chaque jour où l'infraction est commise ou se continue. Par contre, l'exploitant ne peut être reconnu coupable d'une telle infraction s'il établit qu'il a pris « les précautions voulues pour en empêcher la perpétration » (par. 65(2)).

#### H. Règlements (art. 66 à 68)

Les articles 66 à 68 du projet de loi prévoient une série de mesures que le gouverneur en conseil peut réglementer en vertu de la loi. L'article 66 traite notamment des pouvoirs réglementaires liés aux modalités d'assurances et de réassurance, et à l'établissement de

catégories d'établissements nucléaires. L'article 67 traite du pouvoir réglementaire relatif au Tribunal et à ses membres. L'article 68 prévoit que le gouverneur en conseil peut prendre des règlements afin d'établir un ordre de priorité entre certaines catégories de dommages, de prévoir des montants maximums ou une réduction proportionnelle pour les indemnités relatives à certaines catégories de dommages, d'établir des catégories de dommages qui ne peuvent être indemnisés, et prolonger le délai de prescription pour certaines catégories de dommages.

#### I. Modifications corrélatives et abrogation (art. 69 à 73)

Le projet de loi modifie trois lois. Il abroge d'abord tout simplement la *Loi sur la responsabilité nucléaire*. Il remplace ensuite le nom de cette loi par celui de la future Loi sur la responsabilité et l'indemnisation en matière nucléaire (le projet de loi C-5) dans certaines dispositions de la *Loi sur la responsabilité nucléaire* et de la *Loi de 1992 sur le transport des marchandises dangereuses*. Il s'agit de dispositions de ces deux lois qui précisent que ces dernières ne portent pas atteinte à la responsabilité de l'exploitant prévue dans la Loi sur la responsabilité et l'indemnisation en matière nucléaire, ni aux droits et obligations créés par celle-ci, ni à la compétence du Tribunal sous le régime de celle-ci.

#### J. Entrée en vigueur (art. 74)

Le moment de l'entrée en vigueur du projet de loi, une fois adopté, est fixé par décret.

### COMMENTAIRES

Le projet de loi C-5 a peu retenu l'attention des médias et n'a pas été l'objet d'un véritable débat public à l'extérieur du Parlement.