...smis à M. ...maakt aan de H.

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 6e mei 1980 door de Vice-Eerste Minister, Minister van Economische Zaken, verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "inzake de burgerrechtelijke aansprakelijkheid op het vlak van de kernenergie", heeft de 5e november 1980 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Vice-Premier Ministre, Ministre des Affaires économiques, le 6 mai 1980, d'une demande d'avis sur un projet de loi "sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire", a donné le 5 novembre 1980 l'avis suivant :

I. OPZET EN AARD VAN HET WETSONTWERP.

1. Het ontwerp van wet waarover advies wordt gevraagd, heeft tot doel de toepassing te regelen van vier verdragsteksten, die bij de wet van 1 augustus 1966 werden goedgekeurd (Belgisch Staatsblad 23 augustus 1966) :

1. a) het op 29 juli 1960 te Parijs ondertekend Verdrag inzake wettelijke aansprakelijkheid op het gebied van de kernenergie;

   b) het op 28 januari 1964 te Parijs ondertekend Aanvullend Protocol bij dit Verdrag;

2. a) het op 31 januari 1963 te Brussel ondertekend Verdrag tot aanvulling van het Verdrag van Parijs van 29 juli 1960 inzake wettelijke aansprakelijkheid op het gebied van de kernenergie;

   b) het op 28 januari 1964 te Parijs ondertekend Aanvullend Protocol bij dit Verdrag van Brussel.

De twee protocollen vervangen elk een aantal bepalingen van het verdrag dat zij aanvullen. De vier teksten kunnen derhalve, mits een eenvoudige coördinatie, tot twee teruggebracht worden. Een dergelijke coördinatie van het Verdrag van Parijs en zijn Aanvullend Protocol werd officieus verricht door de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) : de aldus gecoördineerde Nederlandse en Franse tekst

.../...

werd opgenomen in de Parlementaire Bescheiden (Senaat, 1965-1966, Bijlage van stuk 236). Van het Verdrag van Brussel en zijn Aanvullend Protocol is geen gecoördineerde tekst beschikbaar.

Eenvoudshalve worden in dit advies, zoals overigens in het wetsontwerp, elk van de twee Verdragen telkens met hun Aanvullend Protocol, als één geheel benoemd, respectievelijk "Verdrag van Parijs" en "Aanvullend Verdrag".

2. De Raad van State heeft zich in zijn advies L.9310 van 22 oktober 1965 reeds uitgesproken over de toepassingsmaatregelen die de Koning als wetsontwerp destijds bij de Senaat indiende en die betrekking hadden zowel op het Verdrag van Parijs als op het Aanvullend Verdrag (Gedr. St., Senaat, 1965-1966, nr 236).

Echter, de wet van 18 juli 1966 (Belgisch Staatsblad 23 augustus 1966) "betreffende de wettelijke aansprakelijkheid op het gebied van de kernenergie, houdende vaststelling van bepaalde maatregelen tot onmiddellijke toepassing van het Verdrag van Parijs en van het toegevoegd protocol", beperkt zich, zoals haar opschrift het aanwijst, tot de toepassingsmaatregelen van het Verdrag van Parijs. De reden daarvoor is dat het wetsontwerp van 1965 door de gezamenlijke commissie van Economische Zaken en Justitie gesplitst werd "ten einde niet overhaast te werk te gaan en gezien het belang van het behandelde onderwerp ... in afwachting dat aan het Parlement een nieuw ontwerp zou worden voorgelegd waarin, naast de weerhouden bepalingen die de uitvoering van het Verdrag van Parijs inhouden, ook uitvoering zou worden gegeven aan het (Aanvullend) Verdrag van Brussel" (Gedr. St., Senaat, 1965-1966, nr 236, p. 3).

.../...

In toepassingsmaatregelen van het Aanvullend Verdrag werd dus nog niet voorzien.

Het overgelegde wetsontwerp heeft onder meer tot doel deze leemte in onze wetgeving aan te vullen.

Het advies L.9310 blijft derhalve, althans ten dele, bruikbaar wat betreft het algemeen opzet van de verdragen, het doel van de wet, de gekozen wetgevingstechniek en andere en meer bepaald wat de toepassingsmaatregelen van het Aanvullend Verdrag betreft die, zoals gezegd, nog niet in onze wetgeving zijn verwerkt.

3. Hoofdzaak in het Verdrag van Parijs is de invoering, terzake van atoomrisico's, van een systeem van objectieve aansprakelijkheid ten laste van de exploitant van een kerninstallatie. Het systeem houdt enerzijds in dat de slachtoffers niet gehouden zijn het bewijs te leveren van een fout waaraan de schade zou zijn te wijten en anderzijds dat alle vorderingen gericht moeten worden tegen de ene exploitant, bij uitsluiting van alle andere personen.

Bovendien wordt het bedrag der schadevergoeding die de exploitant verschuldigd is beperkt tot een bepaald maximumbedrag van 15 miljoen rekeneenheden van de Europese Monetaire Overeenkomst (EMO) (dit is à 50 BF per rekeneenheid, 750 miljoen BF), met dien verstande dat een Verdragsluitende Partij onder bepaalde voorwaarden bij wet een hoger of lager bedrag kan vaststellen, doch in geen geval een bedrag lager dan 5 miljoen EMO-rekenheden (dit is 250 miljoen BF).

.../...

Ten slotte, wordt de exploitant ertoe verplicht het bedrag der schadevergoeding te laten dekken door een verzekering of een andere financiële zekerheid.

Dit systeem werd door de wet van 18 juli 1966, zoals hiervoor reeds aangestipt, in onze wetgeving van toepassingsmaatregelen voorzien. Het maximumbedrag werd op 500 miljoen BF bepaald, maar de Koning werd gemachtigd, ten einde dit bedrag op een vast peil te handhaven of in bijzondere gevallen, het te verhogen of te verlagen, evenwel en uiteraard niet tot beneden het minimum dat in het Verdrag van Parijs is bepaald.

De Koning heeft van deze bevoegdheid gebruik gemaakt door bij het koninklijk besluit van 13 mei 1980 (Belgisch Staatsblad 21 juni 1980) het maximumbedrag op 1 miljard BF vast te stellen.

4. Het Aanvullend Verdrag wijzigt niet het systeem van aansprakelijkheid, vergoedingsplicht en verzekering, dat in het Verdrag van Parijs wordt opgezet. Het beoogt in hoofdorde, zoals uit zijn preambule blijkt, "het bedrag der vergoedingen ... te verhogen", meer bepaald door boven het bedrag waarvoor de exploitant overeenkomstig het Verdrag van Parijs en de nationale wet aansprakelijk kan zijn, een bijkomend vergoedingssysteem uit te bouwen bestaande uit twee nieuwe "schijven" van vergoedingen, de ene ten laste van de Staat en de andere ten laste van alle Verdragsluitende Staten.

Het geheel der vergoedingen zou, overeenkomstig het Aanvullend Verdrag, 120 miljoen EMO-rekeneenheden bedragen (dit is 6 miljard BF) beschikbaar gesteld als volgt :

.../...

- tot een bedrag van ten minste 5 miljoen EMO-rekeneenheden (dit is 250 miljoen BF) dat daarvoor is vastgesteld krachtens de nationale wetgeving, uit middelen afkomstig van een verzekering of andere financiële zekerheid, in hoofde van de exploitant;

- tussen dit bedrag en 70 miljoen EMO-rekeneenheden (dit is tot 3,5 miljard BF) uit openbare middelen ter beschikking te stellen door de Staat op wiens grondgebied de betrokken kerninstallatie gelegen is;

- tussen 70 miljoen EMO-rekeneenheden en 120 miljoen EMO-rekeneenheden (dit is van 3,5 miljard tot 6 miljard BF) uit openbare middelen ter beschikking te stellen door de Verdragsluitende Staten volgens een bepaalde verdeelsleutel.

5. Het wetsontwerp waarover van advies wordt gediend, beoogt deze regeling met drie vergoedingsniveaus waarin het Aanvullend Verdrag voorziet, in België uitvoerbaar te maken.

De regeling ziet er, in het wetsontwerp, als volgt uit :

- ten laste van de exploitant : maximum 3 miljard BF; dit bedrag kan door de Koning verhoogd of verlaagd worden onder voorwaarden die verder worden besproken, zonder, andermaal, dat het lager mag zijn dan het minimumbedrag van 5 miljoen rekeneenheden (of 250 miljoen BF) dat in het Verdrag van Parijs is vastgesteld (zie artikel 8 van het wetsontwerp);

.../...

- ten laste van de Staat : een bedrag tussen het door de exploitant ter beschikking te houden bedrag en 70 miljoen rekeneenheden of 3,5 miljard BF (artikel 20 van het wetsontwerp dat zonder meer verwijst naar artikel 3.b.ii en iii van het Aanvullend Verdrag);

- ten laste van de Verdragsluitende Staten : een bedrag tussen 70 miljoen en 120 miljoen rekeneenheden of tussen 3,5 en 6 miljard BF (zelfde artikel met verwijzing).

Meteen blijkt dat het maximumbedrag van 3 miljard BF dat het wetsontwerp de exploitant ten laste legt, veel hoger ligt dan dat wat men bij het lezen van het Aanvullend Verdrag zou verwachten. Het Aanvullend Verdrag heeft het over een maximumbedrag van 3,5 miljard ten laste van de Staat op wiens grondgebied de kerninstallatie van de exploitant is gevestigd; het deel dat de Staat zou ten laste nemen, zou derhalve slechts 0,5 miljard bedragen (het verschil tussen zijn maximumbijdrage van 3,5 miljard en de maximumbijdrage van de exploitant van 3 miljard).

Wat op het eerste gezicht een anomalie is, wordt verklaard door de bedoeling van de Regering om in het wetsontwerp bepalingen en voorzieningen op te nemen ter uitvoering van een nieuw aanvullend protocol waarover heden in de OESO nog onderhandeld wordt. Het blijkt dat men het in de OESO eens zou zijn met een verhoging van de maximumbijdrage van de Staat tot ongeveer 7 miljard BF en van deze van Verdragsluitende Staten tot ongeveer 12 miljard BF.

Op dit aspect, namelijk de verwerking in dit ontwerp van bepalingen uit een toekomstig aanvullend protocol, wordt nader ingegaan in de algemene opmerkingen van dit advies.

.../...

6. Zoals de Raad van State het in zijn advies L.9310 heeft aangestipt, is de techniek die de Regering aanwendt niet deze van de transpositie in het Belgisch recht van het Verdrag van Parijs en van het Aanvullend Verdrag. Aan de ene kant worden niet alle bepalingen van beide verdragen overgenomen in de wet. Aan de andere kant vult het ontwerp de verdragsbepalingen aan terzake van aangelegenheden die door de verdragen zelf aan de verdragsluitende partijen worden overgelaten, alsmede voor aangelegenheden die verband houden met atoomrisico's maar niet in de verdragen zijn behandeld.

De wet zal dus samen met beide Verdragen, één geheel vormen van elkaar aanvullende teksten.

Tegen deze wetgevingsmethode bestaat geen principieel bezwaar (al wordt daardoor een juist en vlot begrip van de toepasselijke rechtsregel niet vergemakkelijkt), maar zij legt de wetgever wel de verplichting op de gebruikte terminologie zeer nauwkeurig te doen aansluiten op de tekst van de Verdragen. Ook op dit aspect wordt nader ingegaan in de algemene opmerkingen van dit advies.

.../...

II. ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. De eerste algemene opmerking betreft de late uitvoering van het Aanvullend Verdrag en de risico's die daaraan zijn verbonden.

Vooreerst dient de stand van zaken op internationaal en nationaal vlak van de betrokken verdragen en van hun uitvoeringswetten in herinnering gebracht te worden.

Het Verdrag van Parijs werd in België goedgekeurd bij wet, bekendgemaakt en door België bekrachtigd. Het is van kracht geworden op 1 april 1968 (zie Belgisch Staatsblad 26 april 1968). Toepassingsmaatregelen werden genomen bij de reeds meergenoemde wet van 18 juli 1966.

Het Aanvullend Verdrag werd in België goedgekeurd en bekendgemaakt, maar door België vooralsnog niet bekrachtigd. Het is evenwel ten aanzien van een aantal Staten die het geratificeerd hebben, van kracht geworden op 4 september 1974.

Het is onbetwistbaar dat de Koning de bevoegdheid heeft een door de Kamers goedgekeurd verdrag niet te bekrachtigen. De beslissing de Staat door een verdrag internationaalrechtelijk te binden, is een opportuniteitsbeslissing waarover de Raad van State zich uiteraard niet uitspreekt. Maar het bekendmaken van een door de Kamers goedgekeurd verdrag waardoor België niet gebonden is, hetzij omdat het in de internationale betrekkingen nog niet van kracht is, hetzij omdat België het nog niet heeft bekrachtigd, brengt risico's mede waarvoor de Raad van State moet waarschuwen.

.../...

Een verdrag dat door België werd goedgekeurd en er werd bekendgemaakt, geldt als intern recht, zelfs indien het nog niet in werking is getreden in de internationale betrekkingen van België. Daarop werd reeds gewezen in het advies L.9310 van de Raad van State van 22 oktober 1965 over het wetsontwerp betreffende de wettelijke aansprakelijkheid op het gebied van de kernenergie dat op 18 juli 1966 wet is geworden. In dat advies werd eraan toegevoegd : "Het is een bijzondere vorm van overgangswetgeving. In de gegeven omstandigheden en het tijdelijk karakter van die regeling in acht genomen, kan die wetgevingstechniek wel worden aanvaard. De tekst van de verdragen dient vanzelfsprekend ten laatste gelijktijdig met deze ontwerp-wet te worden bekendgemaakt".

Het Verdrag van Parijs werd wel bekrachtigd en samen met de wet van 18 juli 1966 bekendgemaakt. Maar het Aanvullend Verdrag van 31 januari 1963 en het daarop aansluitend Protocol van 28 januari 1964 werden, weliswaar bekendgemaakt, niet bekrachtigd en zij wachten sinds lange jaren op een uitvoeringswet, terwijl zij sinds 4 september 1974 van kracht zijn tussen een groot aantal Staten.

Indien nu een verdrag zonder enige twijfel alleen rechten en verplichtingen bevat voor de Verdragsluitende Partijen, dan bestaat er, theoretisch althans, geen bezwaar tegen een bekendmaking zonder bekrachtiging en zonder uitvoeringswet. De praktijk heeft echter uitgewezen dat rechtsonderhorigen erin slagen met succes aanspraak te maken op verdragsbepalingen die door de rechters als rechtstreeks toepasselijk of verbindend ("self-executing") worden gekwalificeerd, terwijl de auteurs van het verdrag meenden uitsluitend tussenstatelijke verbintenissen tot stand te hebben gebracht. Het risico bestaat dus dat België zich niet gebonden achtend,

.../...

toch rechten aan zijn rechtsonderhorigen heeft toegekend. Een dergelijk risico dient vermeden te worden.

2. Zoals reeds terloops werd gesteld onder I.5, in fine, van dit advies, maakt de memorie van toelichting gewag van in het raam van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling door het Agentschap voor kernenergie (een geleding, zonder rechtspersoonlijkheid, van de OESO) gevoerde onderhandelingen, met het oog op het sluiten van een nieuw aanvullend protocol. Deze onderhandelingen "zijn op dit ogenblik zover gevorderd dat het, zo luidt de memorie van toelichting, noodzakelijk is in dit wetsontwerp rekening te houden met die aanpassingen die reeds door de meeste Verdragsluitende Partijen werden aanvaard". Volgens de gemachtigde van de Regering zouden artikel 4, 1° en 2°, artikel 7, 2°, en artikel 17 reeds zijn gesteld met inachtneming van de in de OESO bereikte onderhandelingsresultaten. Het is duidelijk dat ook artikel 8 van het ontwerp reeds nu gegevens van een toekomstig aanvullend protocol verwerkt.

Het opnemen in een wetsontwerp van tijdens internationale onderhandelingen bereikte resultaten die evenwel nog niet in een officiële internationale akte op een definitieve wijze zijn vastgelegd, stelt een algemeen probleem.

a) Vooreerst is het de Raad van State onmogelijk de overeenstemming na te gaan tussen het wetsontwerp en de verdragen waarvan de wet de toepassingsmaatregelen moet bepalen, indien hij niet in het bezit wordt gesteld van een al was het maar namens de Belgische Staat ondertekende tekst van het nieuwe protocol dat, volgens de memorie van toelichting, tot doel heeft de verdragsverplichtingen van België te wijzigen.

.../...

b) Bovendien, en ten gronde, bestaat het gevaar dat de wet en het nieuwe aanvullend protocol niet met elkaar in overeenstemming zijn, indien men niet met de grootste zorg de procedures van totstandkoming van de wet en van het nieuwe protocol chronologisch en logisch op elkaar laat aansluiten. Het nieuwe protocol werd nog niet ondertekend. Het dient na de ondertekening nog door de Kamers goedgekeurd te worden krachtens artikel 68 van de Grondwet daar het ongetwijfeld wegens de aard van de materie, zowel de Staat zou kunnen bezwaren als de Belgen persoonlijk zou kunnen binden. Over het tijdsverloop alsmede over het uiteindelijk resultaat van beide procedures van ondertekening en goedkeuring, verkeert men in het ongewisse. Gesteld dat de heden, in het huidige stadium van de OESO-onderhandelingen overwogen bepalingen van een nieuw protocol in een wet worden opgenomen, wat luidens de memorie van toelichting de bedoeling is, en dat de overwogen protocol-bepalingen uiteindelijk niet worden aanvaard ofwel worden gewijzigd, dan is het niet uitgesloten dat aan de Belgische rechtsonderhorigen bij wet rechten worden toegekend die niet krachtens verdragsbepalingen tegenstelbaar zijn aan de andere Verdragsluitende Staten of aan dezer onderhorigen.

c) Het artikel 8 van het wetsontwerp is van een dergelijke situatie, een sprekend voorbeeld.

Volgens de gemachtigde van de Regering overweegt men in een nieuw protocol de bedragen ten laste van de Staat (tweede schijf van het vergoedingssysteem) en ten laste van de gezamenlijke Staten (derde schijf) te verhogen als volgt :

.../...

- ten laste van de Staat : 175 miljoen bijzondere trekkingsrechten bij het Europees Monetair Fonds (dit is à ± 40 BF per BTR, ± 7 miljard BF) in plaats van het bedrag van 3,5 miljard BF dat in het Aanvullend Verdrag is vastgesteld;

- ten laste van de Verdragsluitende Staten : 300 miljoen bijzondere trekkingsrechten (dit is ± 12 miljard BF) in plaats van het bedrag van 6 miljard BF, dat in het Aanvullend Verdrag is vastgesteld.

Inmiddels wordt in artikel 8 van het wetsontwerp de maximumvergoeding ten laste van de exploitant met een nominaal bedrag aangeduid (3 miljard BF), terwijl in hetzelfde wetsontwerp, met name in artikel 20, voor de tweede en de derde schijf zonder meer wordt gerefereerd aan de bepalingen van het Aanvullend Verdrag die uiteraard nog niet zijn aangepast aan de bedragen die men heden in de OESO overweegt op te leggen, respectievelijk aan de Staat (tweede schijf) en aan de Staten gezamenlijk (derde schijf).

Indien men het wetsontwerp leest samen of in combinatie met het Aanvullend Verdrag, dan blijkt meteen een wanverhouding tussen de vergoedingsplicht van de exploitant (3 miljard BF, in artikel 8 van het wetsontwerp) en deze van de Staat (maximum 70 miljoen EMO-rekeneenheden of 3,5 miljard BF, in artikel 3, b), ii) van het Aanvullend Verdrag waarnaar artikel 20 van het wetsontwerp verwijst), waarboven meteen de derde schijf ten laste van de Verdragsluitende Staten moet aangesproken worden (tot 120 miljoen EMO-rekeneenheden of 6 miljard BF, in artikel 3, b), iii), van het Aanvullend Verdrag waarnaar eveneens artikel 20 van het wetsontwerp verwijst).

.../...

Men begrijpt dat men in de OESO streeft naar een aanpassing van de bedragen van de tweede en de derde schijf. Maar de Raad van State wijst erop dat indien het ontwerp na aanneming door de Kamers, bekrachtiging en afkondiging door de Koning en bekendmaking, wetskracht verkrijgt, vóór de onderhandelingen in de OESO geleid hebben tot een nieuwe verdragstekst, bijvoorbeeld in de vorm van een aanvullend protocol, die in België rechtskracht heeft, de vergoedingsplicht van de exploitant (3 miljard BF) buiten verhouding staat tot de vergoedingsplicht die op de Staat rust (0,5 miljard BF), zijnde het verschil tussen de 3 miljard BF vastgesteld in het wetsontwerp en de 3,5 miljard BF vastgesteld in het, in deze hypothese, nog niet aangepast Aanvullend Verdrag.

Het spreekt vanzelf dat een nauwkeurige synchronisatie van internationale verbintenissen en interne wetgeving onontbeerlijk is.

3. Zoals onder I.6 van dit advies werd gesteld, zullen de wet in ontwerp en de toepasselijke verdragen één geheel vormen van elkaar aanvullende teksten. Dergelijke wetgevingstechniek legt de wetgever de verplichting op de gebruikte terminologie zeer nauwkeurig te doen aansluiten op de tekst van de verdragen.

De Franse tekst van het ontwerp eerbiedigt vrij goed de terminologie van de verdragen. In de Nederlandse tekst echter werd een eigen terminologie gebruikt, met een

.../...

volstrekte miskenning van de Nederlandse tekst van de verdragen, net of deze Nederlandse tekst niet bestond of niet authentiek zou zijn.

Het Verdrag van Parijs (in Bijlage II) en zijn Aanvullend Protocol (in Bijlage II.e) alsmede het Aanvullend Verdrag (in artikel 25), stellen nochtans zeer duidelijk dat zij zijn "gedaan in de Engelse, Franse, Duitse, Spaanse, Italiaanse en Nederlandse taal". Deze Verdragen werden door de Kamers goedgekeurd en in hun Nederlandse en Franse teksten bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad.

De Raad van State had in zijn advies L.9310 van 22 oktober 1965 betreffende het wetsontwerp over hetzelfde onderwerp en ter uitvoering van dezelfde verdragen, reeds gewezen op deze tekortkoming. Ook in andere adviezen heeft de Raad van State moeten vaststellen dat met de authentieke Nederlandse wets- of verdragsteksten geen rekening werd gehouden.

De authentieke waarde van een tekst dient voor een onderwerp als dit, wegens zijn internationale aard, des te meer geëerbiedigd te worden daar ook onze buurlanden in hun interne wetgeving de uitdrukkingen en woorden van de verdragen overnemen. De interne wetgevingen moeten, omwille van de internationale rechtszekerheid, terminologisch op elkaar zijn afgestemd en dat geldt voor België zowel voor de Nederlandse tekst ten aanzien van Nederland, als voor de Franse tekst ten aanzien van Frankrijk en Luxemburg.

.../...

In de plaats van "wettelijke aansprakelijkheid" wordt in het wetsontwerp "burgerlijke aansprakelijkheid" gebruikt, "conventie" in plaats van "verdrag", "nucleair ongeval" in plaats van "kernongeval", "kernbrandstoffen" in plaats van "splijtstoffen", "financiële waarborg" in plaats van "financiële zekerheid", "stoffen" in plaats van "produkten" enz., maar bovendien worden bepalingen die in de verdragen hun herkomst hebben, op een volstrekt nieuwe wijze in de Nederlandse tekst van het wetsontwerp gesteld. Derhalve dienen de meeste artikelen van deze tekst verbeterd en vaak helemaal opnieuw geredigeerd te worden.

Het past ook de aldus verbeterde terminologie te gebruiken in de memorie van toelichting.

.../...

III. BIJZONDERE OPMERKINGEN.

Opschrift van de wet.

De wet in ontwerp heeft hoofdzakelijk tot doel de nadere toepassing te regelen van het Verdrag van Parijs inzake wettelijke aansprakelijkheid op het gebied van de kernenergie, van het Verdrag van Brussel tot aanvulling van het Verdrag van Parijs, alsmede van hun beider aanvullende protocollen. Samen met de wet gaan deze vier internationale akten één geheel vormen, zodat het opschrift van de wet in overeenstemming moet zijn met het opschrift van het basisverdrag van Parijs.

Het opschrift "Wetsontwerp inzake de burgerrechtelijke aansprakelijkheid op het vlak van de kernenergie" dient vervangen te worden door het volgende :

"Wetsontwerp inzake wettelijke aansprakelijkheid op het gebied van de kernenergie".

Opschrift van Titel I.

In dit opschrift dient de uitdrukking "burgerlijke aansprakelijkheid" vervangen te worden door "wettelijke aansprakelijkheid".

Artikel 1.

Dit artikel ware beter gesteld als volgt :

.../...

"Voor de toepassing van deze wet wordt verstaan onder :

a) het "Verdrag van Parijs" : het op 29 juli 1960 te Parijs ondertekende verdrag inzake wettelijke aansprakelijkheid op het gebied van de kernenergie en het op 28 januari 1964 te Parijs ondertekende Aanvullend Protocol, beide goedgekeurd bij de wet van 1 augustus 1966;

b) het "Aanvullend Verdrag"; het op 31 januari 1963 te Brussel ondertekend Aanvullend Verdrag bij het Verdrag van Parijs en het op 28 januari 1964 te Parijs ondertekend Aanvullend Protocol bij dit Verdrag, beide goedgekeurd bij de wet van 1 augustus 1966;

c) de "Minister" : de minister tot wiens bevoegdheid de verzekering inzake kernenergie behoort;

d) de woorden "kernongeval", "kerninstallatie", "splijtstoffen", "radioactieve produkten of afvalstoffen" en "splijtbare stoffen" : de begrippen zoals zij zijn omschreven in artikel 1 van het Verdrag van Parijs".

Artikel 2.

Deze bepaling betreft de territoriale toepassingssfeer van Titel I van het wetsontwerp.

Deze aangelegenheid wordt geregeld in artikel 2 van het Verdrag van Parijs en in artikel 2 van het Aanvullend Verdrag.

.../...

Deze twee artikelen te samen, wijzen uit dat drie gegevens bepalend zijn :

- de plaats waar het kernongeval zich voordoet,

- de plaats waar de schade wordt geleden,

- en, in ondergeschikte orde, de hoedanigheid van "onderdaan" van het slachtoffer.

Artikel 2 van het Verdrag van Parijs stelt als algemene regel dat het "niet van toepassing is op kernongevallen welke zich voordoen op het grondgebied van een niet-verdragsluitende Staat, noch op schade op zodanig grondgebied geleden". De Staat wordt evenwel gemachtigd hierover bij wet anders te beschikken en het is duidelijk dat de Regering de bedoeling heeft van deze bevoegdheid gebruik te maken.

Artikel 2 van het Aanvullend Verdrag handhaaft de uitzondering dat kernongevallen die zich hebben voorgedaan op het grondgebied van een niet-verdragsluitende Staat, buiten de toepassingssfeer van het Verdrag blijven. Het wijzigt evenwel de voorwaarde die betrekking heeft op de plaats waar de schade wordt geleden, in die zin dat schade geleden in volle zee of daarboven vergoed wordt, maar slechts in twee hypotheses, met name :

- bij schade aan boord van een schip of luchtvaartuig ingeschreven in een verdragsluitende Staat (derhalve, ongeacht de nationaliteit van het slachtoffer);

.../...

- bij schade geleden door een onderdaan van een verdragsluitende Staat (derhalve, ongeacht de nationale inschrijving van het schip of het luchtvaartuig), met dien verstande dat indien deze "onderdaan" een schadevergoeding vordert voor schade aan zijn schip of luchtvaartuig, dit in een verdragsluitende Staat moet zijn ingeschreven (waardoor men blijkbaar vergoeding aan zee- en luchtvaartuigen onder "goedkope vlag" wil uitsluiten).

Artikel 2 van het wetsontwerp breidt deze regelingen uit

- meteen bij wet, in artikel 2 zelf (lid 1)

- en door de Koning te machtigen tot verdere uitbreiding (lid 2).

Van te voren dient erop gewezen dat zowel in lid 1 als in lid 2 uitsluitend wordt verwezen naar het Verdrag van Parijs en niet naar het Aanvullend Verdrag. Dit zou de indruk kunnen wekken dat het vergoedingssysteem met twee bijkomende schijven, hoofdzakelijk onderwerp en doel van het Aanvullend Verdrag, niet wordt beoogd voor ongevallen die in artikel 2 zijn bedoeld. De Raad van State gaat ervan uit dat deze beperking niet de bedoeling van de Regering is. De wet in ontwerp beoogt immers ook en vooral het Aanvullend Verdrag van nadere toepassingsmaatregelen te voorzien en bovendien wordt in de huidige tekst "Titel I van deze wet" vermeld, die in zijn geheel beide verdragen ten uitvoering brengt.

Wat lid 1 betreft.

Lid 1 van artikel 2 breidt de toepassing van de regeling uit tot ongevallen die zich in niet-verdragsluitende Staten hebben voorgedaan, gebruik makend van de

.../...

machtiging die het Verdrag van Parijs de nationale wetgever verleent, maar in strijd met artikel 2 van het Aanvullend Verdrag dat niet voorziet in een dergelijke bevoegdheid. Artikel 14 c) van dit Aanvullend Verdrag bepaalt weliswaar dat niets belet dat een Staat "voorzieningen treft buiten het kader van het Verdrag van Parijs en van dit Verdrag", maar "mits deze geen verplichtingen voor de andere Partijen medebrengen ten aanzien van de door deze Partijen ter beschikking te stellen openbare middelen". Welnu, de beoogde uitbreiding is van aard om de vergoedingsplicht van de Verdragsluitende Staten te verzwaren en wel zodra het heden vastgesteld bedrag van 3,5 miljard Bfr ten laste van de Staat zelf, overschreden wordt. Dat de uitbreiding slechts geldt met het voorbehoud van wederkerigheid, heft het bezwaar niet op : immers, ook de Staten die niet voorzien in een dergelijke uitbreiding, zijn verplicht, overeenkomstig het Aanvullend Verdrag, bij te dragen tot de vergoeding.

De redactie van lid 1 laat in het ongewisse of een kernongeval dat zich in volle zee heeft voorgedaan onder de toepassing van de wet valt. Men kan vanzelfsprekend stellen dat indien zélfs een ongeval dat zich in een niet-verdragsluitende Staat voordoet, aanleiding kan geven tot vergoeding, dit zeker het geval moet zijn voor ongevallen in volle zee. Maar deze a fortiori redenering zou verdienen uitdrukkelijk te worden gesteld.

Wat nu de geleden schade betreft, wordt de vergoedingsregeling toepasselijk verklaard voor schade in een verdragsluitende Staat (wat op zichzelf niets meer inhoudt dan wat in het Verdrag van Parijs en in het Aanvullend Verdrag staat), maar uitgebreid tot schade in volle zee. De tekst van het wetsontwerp preciseert niet of alleen onderdanen van verdragsluitende Staten, dan wel alle slachtoffers van schade in volle zee, zonder onderscheid, aanspraak kunnen maken op schadevergoeding. Lid 2 daarentegen beperkt de

.../...

aldaar overwogen uitbreiding wél "ten gunste van de verdragsluitende Staten". De vrij nauwkeurige beperkingen van het Aanvullend Verdrag (schade aan boord van in de verdragsluitende Staten ingeschreven vaartuigen en schade aan onderdanen van deze Staten) worden in het wetsontwerp niet overgenomen en er wordt evenmin gerefereerd aan artikel 2 van dat Verdrag. Hier biedt het voorbehoud van wederkerigheid evenmin een oplossing - al geeft het wel een aanwijzing - daar ook andere Staten in hun wetgeving een uitbreiding kunnen overwegen zonder deze te beperken tot onderdanen van verdragsluitende Staten.

Overigens, en tenslotte, is de wederkerigheidsformule gebrekkig. De zinsnede "... voor zover de nationale wetgeving van de verdragsluitende Staat op wiens grondgebied de schade geleden werd, in dezelfde uitbreiding voorziet", sluit het gebeuren in volle zee uit : de volle zee behoort niet tot een "grondgebied" waarover een Staat zijn soevereiniteit uitoefent, zodat de wederkerigheid slechts ten dele de in lid 1 behandelde hypotheses dekt.

Wat lid 2 betreft

Lid 2 van artikel 2 machtigt de Koning om de vergoedingsregeling uit te breiden tot ongevallen die zich op het grondgebied van niet-verdragsluitende Staten hebben voorgedaan - maar daarin voorziet reeds lid 1, weze het dan bij miskenning van het Aanvullend Verdrag (zie hiervoor) - alsmede tot schade geleden op het grondgebied van niet-verdragsluitende Staten. Dit laatste is het belangrijkste verschil ten aanzien van de inhoud van lid 1.

.../...

Allicht bedoelt de Regering ook schade geleden in volle zee, want het zou niet logisch zijn schade te vergoeden in niet-verdragsluitende Staten en deze in volle zee uit te sluiten.

Temeer dat, in dit lid, uitdrukkelijk wordt gesteld dat de uitbreiding geschiedt ten gunste van de verdragsluitende Staten, waarmee kennelijk de onderdanen van deze Staat worden bedoeld. Indien deze laatste veronderstelling juist is, dan dient ook de beperking van het Aanvullend Verdrag in verband met schade in volle zee in de tekst te worden opgenomen of dient er althans naar artikel 2 a) ii) van dat Verdrag te worden verwezen.

Wat leden 1 en 2 te samen betreft

In geen van beide leden van artikel 2 wordt gesteld dat het moet gaan om een ongeval waarvoor een Belgische exploitant aansprakelijk is. Deze voorwaarde komt wel uitdrukkelijk voor in artikel 2 a) i) van het Aanvullend Verdrag. Zij wordt in de overigens korte commentaar van de Memorie van Toelichting bij dit artikel 2, tot driemaal toe herhaald, wat aantoont dat ook de Regering er groot belang aan hecht. Het kan derhalve niet als overbodig beschouwd worden deze voorwaarde ook in de wet te vermelden.

De territoriale wateren worden nergens vernoemd, ook niet in beide Verdragen. Alleen de Toelichting bij het Verdrag van Parijs gepubliceerd onder de verantwoordelijkheid van de OESO stelt : "Il est entendu qu'au sens de la Convention les territoires incluent les eaux territoriales" of "The term "territory" as used in the Convention is understood to include territorial seas". De Memorie van Toelichting bij het wetsontwerp heeft het over "het grondgebied, met inbegrip van de territoriale wateren". Het past deze precisering in de wet op te nemen.

.../...

Het luchtruim boven de volle zee, dat uitdrukkelijk in artikel 2 a) ii) van het Aanvullend Verdrag wordt vermeld, komt niet voor in de wet en er wordt bovendien niet aan dit artikel van het Aanvullend Verdrag gerefereerd. Het kan bezwaarlijk verondersteld worden dat het de bedoeling van de Regering zou zijn ongevallen in het luchtruim uit te sluiten met miskenning van artikel 2 a) van het Aanvullend Verdrag dat alleen ongevallen uitsluit "die zich geheel hebben voorgedaan op het grondgebied van een Staat die geen Partij is bij dit Verdrag".

Men kan, tenslotte, bij de redactie, gebruik maken van het begrip "onderdaan" dat in artikel 2 c) van het Aanvullend Verdrag als volgt wordt omschreven : "iedere Partij of ieder staatsrechtelijk onderdeel van een Partij of iedere publiek- of privaatrechtelijke rechtspersoon, alsmede ieder publiek- of privaatrechtelijk lichaam zonder rechtspersoonlijkheid, gevestigd op het grondgebied van een Partij". De Staat zelf wordt dus ook in het begrip "onderdaan" opgenomen.

Voorstel van redactie.

Bij het voorstellen van een nieuwe tekst van artikel 2 gaat de Raad van State er, met een voorbehoud betreffende de precieze bedoeling van de Regering, van uit dat

- de regeling van het Aanvullend Verdrag, met name de bijkomende plicht tot vergoeding met openbare geldmiddelen, rustend op de Staat en op de andere verdragsluitende Staten, op de in artikel 2 overwogen hypothese van toepassing zal zijn;

.../...

- de kernongevallen die zich voordoen op het grondgebied van niet-verdragsluitende Staten buiten de toepassingssfeer van de wet blijven, overeenkomstig de beide Verdragen die de wet juist beoogt uit te voeren;

- derhalve, de wederkerigheidsclausule van lid 1 weggelaten dient te worden.

Volgende tekst van artikel 2 wordt ter overweging voorgesteld :

"Artikel 2.-

§ 1. De bepalingen van titel I zijn van toepassing op de schade die veroorzaakt is door een kernongeval waarvoor de aansprakelijkheid berust bij de exploitant op voorwaarde dat het kernongeval zich heeft voorgedaan op het grondgebied van een der verdragsluitende Staten, in volle zee of daarboven, en dat de schade geleden is op het grondgebied van een der verdragsluitende Staten, in volle zee of daarboven aan boord van een schip of een luchtvaartuig ingeschreven op het grondgebied van een dezer Staten, dan wel in volle zee of daarboven door een onderdaan van een dezer Staten onder de voorwaarden bepaald in artikel 2 a) ii) 3, van het Aanvullend Verdrag.

§ 2. De Koning kan bij een in Ministerraad overlegd besluit de toepassing van Titel I van deze wet uitbreiden tot schade veroorzaakt door kernongevallen als bedoeld in lid 1, en geleden door een onderdaan van een verdragsluitende Staat op het grondgebied van niet-verdragsluitende Staten.

.../...

§ 3. Voor de toepassing van dit artikel gelden de territoriale wateren als grondgebied".

Artikel 3.

Artikel 3 omschrijft de hoedanigheid van "exploitant".

Overeenkomstig artikel 1 vi) van het Verdrag van Parijs, wordt onder "exploitant" verstaan : "de persoon die door het bevoegde gezag is aangewezen of erkend als exploitant van een kerninstallatie".

De heden geldende wet van 18 juli 1966 doet de hoedanigheid van exploitant afhangen van een voorafgaande erkenning door de Koning.

De Memorie van Toelichting wijst er terecht op dat deze regeling niet in overeenstemming is met het Verdrag van Parijs. "Een niet-erkende exploitant, zo stelt de Memorie van Toelichting, die niettemin in het bezit van kernstoffen zou zijn, zou in geval van een kernongeval aan de bij het Verdrag van Parijs georganizeerde zakelijke (lees "objectieve") aansprakelijkheid kunnen ontsnappen; zijn aansprakelijkheid zou uitsluitend van het gemeen recht afhangen".

Het wetsontwerp heeft tot doel de hoedanigheid van exploitant te laten afhangen van het bezit, het gebruik of het in ontvangst nemen van nucleair materiaal, zodat ook een niet-erkende exploitant onder de toepassing zou vallen van de wet.

.../...

Mede met inachtname van de Algemene Opmerking II punt 6, zou artikel 3 als volgt dienen gesteld te worden :

"Elke persoon die splijtstoffen, radioactieve produkten of afvalstoffen in zijn bezit heeft of in een kerninstallatie aanwendt, of die splijtbare stoffen welke voor zijn installaties bestemd zijn in ontvangst neemt, is exploitant in de zin van deze wet".

Ten slotte dient erop gewezen dat de Memorie van Toelichting het heeft over een "Paragraaf 1" en over een "Paragraaf 2" van artikel 3. In het wetsontwerp zelf bestaat artikel 3 slechts uit 1 lid, zodat de Memorie van Toelichting verdient aangepast te worden aan een blijkbaar latere redactie van het hier besproken artikel.

Artikel 4.

Onder meer omwille van de overeenstemming met de verdragsteksten ware dit artikel beter gesteld als volgt :

"Voor de toepassing van deze wet kan de Koning als één enkele kerninstallatie beschouwen :

1° verscheidene kerninstallaties die door een zelfde exploitant op hetzelfde terrein worden uitgebaat, alsook enige andere installatie op dit terrein waar radioactieve stoffen worden opgeslagen;

2° één of meer niet-nucleaire installaties die samen met een kerninstallatie op hetzelfde terrein met een gemeenschappelijk doel worden geëxploiteerd.

.../...

Hij kan voor die gevallen bijzondere voorwaarden bepalen welke de exploitant moet vervullen, inzonderheid met betrekking tot de verzekering of een andere financiële zekerheid".

HOOFDSTUK III. - Opschrift.

De uitdrukking "burgerrechtelijke aansprakelijkheid" dient in het opschrift van Hoofdstuk III vervangen te worden door "wettelijke aansprakelijkheid".

Artikel 6.

Het verdient de voorkeur bij de redactie van dit artikel nauwer aan te sluiten bij de tekst van artikel 3 c) van het Verdrag van Parijs.

De bepaling ware derhalve beter als volgt gesteld :

"Bovendien is de exploitant van een kerninstallatie overeenkomstig artikel 3 c) van het Verdrag van Parijs aansprakelijk voor alle schade die ontstaat uit of het gevolg is van ioniserende straling afkomstig van andere stralingsbronnen binnen die installatie".

Artikel 7.

Artikel 7, 1°.

Vooreerst dient de terminologie van artikel 3 a) van het Verdrag van Parijs overgenomen te worden : "op het terrein" en niet "op dezelfde vestiging" ("sur le site"); "die bestemd zijn om te worden gebruikt" en niet "die moeten gebruikt worden".

.../...

Dat de exploitant niet aansprakelijk is voor de schade aan andere kerninstallaties, zelfs in aanbouw, op het terrein, vindt geen steun in de verdragen waarvan dit wetsontwerp de toepassing regelt.

De gemachtigde van de regering heeft medegedeeld dat het hier gaat om een verwerking van één der bepalingen van het ontwerp-protocol waarover in de OESO werd of nog wordt onderhandeld. Artikel 3 a) van het Verdrag van Parijs zou door een nieuwe bepaling worden vervangen. Alleen de Franse tekst van deze nieuwe tekst werd medegedeeld. De Raad van State kan dus niet de overeenstemming van de Nederlandse tekst van het wetsontwerp met deze van het ontwerp-protocol beoordelen. De Algemene Opmerking II. 2 van dit advies, geldt bovendien onverminderd.

Met dit voorbehoud, wordt volgende tekst voorgesteld :

"Artikel 7.-

De exploitant van een kerninstallatie is :

1° niet aansprakelijk voor de schade aan de kerninstallatie zelf en aan andere kerninstallaties zelfs in aanbouw, op het terrein, noch voor de schade aan goederen op dit terrein die worden gebruikt of bestemd zijn om te worden gebruikt in verband met een van deze installaties;

2° ... (zie hierna)".

Artikel 7, 2°.

Volgens artikel 3 a) ii) van het Verdrag van Parijs, wordt schade aan het vervoermiddel niet vergoed. Artikel 7 c) van hetzelfde verdrag machtigt echter de nationale wetgever om de exploitant aansprakelijk te stellen voor de schade aan het vervoermiddel "op voorwaarde dat door het aansprakelijk stellen van de exploitant mede voor de schade aan het vervoermiddel diens aansprakelijkheid voor de andere schade in geen

geval wordt teruggebracht tot een lager bedrag dan 5.000.000 rekeneenheden".

De hier aangehaalde beperking werd in het wetsontwerp niet opgenomen.

Volgens de verklaringen van de gemachtigde van de Regering zal het meergenoemd ontwerp-protocol de aansprakelijkheid voor schade aan het vervoermiddel verplicht maken. De voorwaarde dat door de vergoeding van de schade aan het vervoermiddel de aansprakelijkheid van de exploitant voor de andere schade in geen geval mag worden teruggebracht tot een lager bedrag dan 5.000.000 rekeneenheden of -nieuwe toevoeging - dan tot het bedrag dat door de nationale wetgeving is vastgesteld, blijft behouden, weze het dan dat de EMO-rekeneenheden worden vervangen door Bijzondere Trekkingsrechten.

Wegens het wegvallen van deze beperkende voorwaarde in het ontwerp, is het niet uitgesloten dat de exploitant zelf, bij gebrek aan geldmiddelen, de "andere schade dan deze aan het vervoermiddel", niet zal kunnen vergoeden. Men zou kunnen stellen dat daartegen geen bezwaar kan zijn, daar overeenkomstig het Aanvullend Verdrag de Staat eerst en de Staten gezamenlijk nadien, de door de exploitant niet gedekte schadevergoeding betalen.

Deze opmerking neemt echter niet weg dat de vergoedingsplicht van de Staat én van de andere verdragsluitende Staten, hierdoor zou kunnen worden verzwaard. Er weze aan herinnerd (zie I.4 van dit advies) dat overeenkomstig de huidige verdragsteksten de Staat een vergoedingsplicht heeft tot 3,5 miljard BF en de gezamenlijke Staten een vergoedingsplicht van 3,5 tot 6 miljard BF. Dat deze "schijven" waarschijnlijk krachtens een nieuw protocol verhoogd zullen worden, respectievelijk tot 7 en 12 miljard BF, heft het principieel bezwaar niet op.

.../...

Wegens de ongewisheid van deze materie, kan de Raad van State geen tekstvoorstel doen. Hij beperkt er zich toe voor te stellen in de huidige tekst van artikel 7, 2° van het wetsontwerp het woord "waarop" te vervangen door "waarin".

Artikel 8.

In lid 1 van dit artikel wordt het maximumbedrag waarvoor de exploitant aansprakelijk is op 3 miljard BF vastgesteld. Dit bedrag komt ongeveer overeen met het bedrag dat men in de OESO beoogt te bepalen in een nieuw aanvullend protocol, zoals reeds is uiteengezet in I. 5 van dit advies. Juridisch bestaat er tegen deze, op het nieuwe protocol vooruitlopende verhoging in hoofde van de exploitant, geen bezwaar, daar krachtens artikel 7 b) van het Verdrag van Parijs de nationale wetgever een bedrag mag bepalen dat hoger ligt dan 15 miljoen EMO-rekeneenheden en het Aanvullend Verdrag in de tussenkomst van de Staat voorziet vanaf een bedrag dat overeenstemt met 3,5 miljard BF. Er bestaat dus voldoende ruimte, aan beide zijden. Er ontstaat wel een feitelijke wanverhouding tussen de vergoedingsplicht van de exploitant en deze van de Staat, zoals reeds is gesteld in II 2, van dit advies.

Lid 2 vertoont een gebrek aan overeenstemming met artikel 7 b) van het Verdrag van Parijs. Krachtens dit artikel 7 b) kan het maximumbedrag worden verhoogd of verlaagd "met inachtneming van de mogelijkheden welke de exploitant heeft om de ... vereiste verzekering te sluiten of een andere financiële zekerheid te verkrijgen". In het wetsontwerp zijn de motieven om het maximumbedrag te wijzigen, talrijker : zij omvatten "de dimensie en het type van de installatie, de belangrijkheid van het vervoer en elke andere omstandigheid die de waarde kunnen beïnvloeden".

.../...

Hier ook loopt, volgens de mededeling van de gemachtigde van de Regering, het wetsontwerp vooruit op een nieuw protocol dat in de OESO wordt voorbereid. Met verwijzing naar II 2 van dit advies, beperkt de Raad van State zich ertoe te stellen dat de Koning van de hem toegekende bevoegdheid slechts gebruik zal kunnen maken steunend op deze zeer ruime keuze van criteria, zodra het nieuwe protocol in België rechtskracht zal hebben. Inmiddels zijn de mogelijkheden van de verzekeringsmarkt (in ruime zin) de enige motieven die een verhoging of verlaging mogen rechtvaardigen.

De tekst van artikel 8 ware beter en eenvoudiger als volgt gesteld :

"Het maximumbedrag waarvoor de exploitant voor de schade aansprakelijk is, bedraagt 3 miljard frank voor ieder kernongeval.

De Koning kan, ten einde dit bedrag op een vast peil te handhaven of met inachtname van het vermogen en de aard van de kerninstallatie, van de omvang van het vervoer of van iedere andere omstandigheid die de waarde kan beïnvloeden, bij een in Ministerraad overlegd besluit, het bedrag verhogen of verlagen, zonder dat het lager mag zijn dan het minimumbedrag bepaald in artikel 7°b) van het Verdrag van Parijs".

HOOFDSTUK IV. Opschrift.

In dit opschrift dient de uitdrukking "burgerlijke aansprakelijkheid" vervangen te worden door "wettelijke aansprakelijkheid".

.../...

Artikel 9.

De tekst van dit artikel ware beter als volgt gesteld :

"De exploitant van een kerninstallatie is ertoe gehouden, overeenkomstig artikel 10 a) van het Verdrag van Parijs, een verzekering of andere financiële zekerheid te hebben en in stand te houden ter dekking van zijn aansprakelijkheid ter grootte van het bedrag dat is vastgesteld door of krachtens artikel 8 van deze wet".

Artikel 10.

De opdracht die aan de minister bij dit artikel wordt verleend, miskent de artikelen 67 en 78 van de Grondwet die de Koning de bevoegdheid toekennen de uitvoeringsverordeningen en besluiten te maken. Bovendien wijkt deze opdracht af van de uitvoeringsbevoegdheid die in de wet van 29 maart 1958 betreffende de bescherming van de bevolking tegen de uit ioniserende stralingen voortvloeiende gevaren aan de Koning wordt toegekend met betrekking tot de erkenning van de kerninstallaties.

De volgende tekst wordt voorgesteld :

"Onverminderd de toepassing van de wets- en verordeningsbepalingen betreffende de bescherming van de bevolking en van de werknemers tegen het gevaar van ioniserende stralingen, is het de exploitant van een kerninstallatie verboden splijtstoffen, radioactieve produkten of afvalstoffen te bezitten of aan te wenden, dan wel voor deze kerninstallatie bestemde splijtbare stoffen over te nemen, indien hij niet van tevoren werd erkend overeenkomstig de bepalingen van deze wet en de regelen die de Koning vaststelt".

.../...

Artikel 11.

In dit artikel dient eveneens "de Minister" vervangen te worden door "de Koning".

Lid 1 ware beter als volgt gesteld :

"De erkenning als exploitant wordt verleend door de Koning nadat de aanvrager heeft aangetoond dat hij ter dekking van zijn aansprakelijkheid beschikt over een verzekering of andere financiële zekerheid als bedoeld in artikel 9".

Lid 4 ware beter als volgt gesteld :

"Het besluit waarbij de erkenning wordt geweigerd of herroepen, dient met redenen te zijn omkleed".

Lid 5 schrijve men als volgt :

"Van het besluit waarbij de erkenning wordt verleend, geweigerd of herroepen, wordt door de minister of zijn afgevaardigde kennis gegeven aan de exploitant. Het wordt, binnen drie maanden na de kennisgeving, bij uittreksel in het Belgisch Staatsblad bekendgemaakt".

In lid 6 vervange men het woord "bij" door "in".

Artikel 12.

De Minister moet te allen tijde kunnen nagaan of de exploitant de hem bij artikel 9 opgelegde verplichtingen nakomt. Het verdient de voorkeur de exploitant zelf het bewijs daarvan te laten leveren op verzoek van de Minister, liever dan de Minister zelf te verplichten dokumenten op te vragen.

.../...

De tekst wordt derhalve beter als volgt gesteld :

"De minister mag te allen tijde door de exploitant het bewijs laten voorleggen dat hij de hem bij artikel 9 opgelegde verplichtingen nakomt".

Artikel 13.

Volgens artikel 13 van het wetsontwerp zou de Staat indien hij zelf een kerninstallatie wil exploiteren, de erkenningsprocedure moeten naleven die uitmondt in een ministerieel besluit (wat dus een koninklijk besluit zou zijn, indien de voorgestelde wijziging van artikel 10 aanvaard wordt, zie hiervoor).

Het is niet logisch dat de Koning aan de Staat waarvan Hij het hoofd is en in wiens naam Hij optreedt, bij wege van een erkenning de vergunning zou verlenen iets te doen. De verwijzing naar artikel 11 dient daarom weggelaten te worden.

De bekendmaking in het Belgisch Staatsblad van het besluit van de Staat om als exploitant op te treden, dient wel behouden te worden.

Artikel 13 ware derhalve beter als volgt gesteld :

"De Staat is aansprakelijk overeenkomstig deze wet voor de kerninstallaties waarvan hij exploitant is.

.../...

De bij artikel 9 bepaalde verplichting zich te verzekeren, rust niet op de Staat wanneer deze exploitant is.

Van het besluit dat de Staat een kerninstallatie zal exploiteren, wordt melding gemaakt in het Belgisch Staatsblad".

Artikel 14.

In artikel 14 dient de verwijzing naar artikel 13 (erkenning van de Staat als exploitant) weggelaten te worden, zonder de Staat evenwel vrij te stellen van de verplichtingen die artikel 14 aan elke exploitant oplegt.

Voorts dient, omwille van de overeenstemming met de verdragsteksten en om taalkundige redenen, de redactie verbeterd te worden. De volgende tekst wordt voorgesteld :

"Een door de Minister aangelegd en bijgehouden openbaar register vermeldt de kerninstallaties waarvoor aan exploitanten overeenkomstig artikel 11 een erkenning werd verleend. Dit register bevat een kaart waarop de inplanting en de grenzen van het terrein van ieder van deze kerninstallaties zijn aangeduid en eventueel de grenzen van het terrein waarop verschillende naburige kerninstallaties zijn ingeplant.

Iedere exploitant is ertoe gehouden, volgens de regelen die de Koning bepaalt, de Minister op de hoogte te brengen van elke wijziging van de installaties of van de inplanting ervan.

De grenzen van een kerninstallatie kunnen tegen derden slechts ingeroepen worden wanneer zij voorkomen in het openbaar register.

.../...

De lijst der erkende exploitanten wordt jaarlijks in het Belgisch Staatsblad bekendgemaakt.

Dit artikel is van overeenkomstige toepassing op elke kerninstallatie waarvan de Staat exploitant is".

Artikel 15.

De tekst van artikel 15 kan vereenvoudigd en taalkundig verbeterd worden als volgt :

"Onverminderd de toepassing van de wets- en verordeningsbepalingen betreffende de bescherming van de bevolking en van de **werknemers** tegen het gevaar van ioniserende stralingen :

1° is de exploitant van een kerninstallatie overeenkomstig artikel 4 van het verdrag van Parijs aansprakelijk voor het vervoer van de splijtbare stoffen, daarin begrepen de opslag gedurende het vervoer;

2° kan de vervoerder met de goedkeuring van de exploitant en van de Minister, in de plaats gesteld worden van de exploitant voor de schade veroorzaakt door een kernongeval buiten de installatie, indien is voldaan aan de vereisten van artikel 9. In dit geval wordt de vervoerder beschouwd als exploitant en is het bepaalde in artikel 9 op hem van toepassing".

.../...

Artikel 16.

Volgens de Memorie van Toelichting verplicht dit artikel om het even welke vervoerder, ook die welke in de plaats van de exploitant aansprakelijk is, een certificaat bij zich te hebben, dat overeenstemt met de bepalingen van artikel 4 c) van het Verdrag van Parijs.

Omwille van de overeenstemming met de verdragsteksten, ware deze bepaling beter als volgt gesteld :

"Iedere vervoerder van splijtbare stoffen moet in het bezit zijn van een certificaat afgeleverd door of namens de verzekeraar of de persoon die een financiële zekerheid heeft gesteld en waaruit blijkt dat aan het bepaalde in artikel 9 is voldaan. Dit certificaat moet beantwoorden aan de in artikel 4 c) van het Verdrag van Parijs bepaalde voorwaarden.

De Koning stelt nadere regelen voor de toepassing van dit artikel".

Het bepalen van nadere toepassingsregelen hoort grondwettelijk de Koning en niet de Minister toe. Eigenlijk is de zin waarbij de Koning nadere regelen stelt voor de toepassing van dit artikel, overbodig, daar de Koning krachtens artikel 67 van de Grondwet ambtshalve deze bevoegdheid bezit.

Artikel 17.

Dit artikel waarbij de Koning de bevoegdheid heeft om te bepalen dat artikel 16 niet geldt voor het vervoer binnen het Belgisch grondgebied vindt geen steun in de heden geldende verdragsteksten.

.../...

De gemachtigde van de Regering heeft verklaard dat het hier ging om een verwerking in het wetsontwerp van één van de nieuwe bepalingen van het protocol dat in de OESO wordt voorbereid.

De Koning zal van deze bevoegdheid slechts gebruik kunnen maken zodra dit nieuwe protocol in België rechtskracht heeft.

De tekst zelf ware beter als volgt gesteld :

"De Koning kan bepalen dat artikel 16 niet geldt voor het vervoer uitsluitend op het Belgisch grondgebied".

Artikel 18.

Omwille van de overeenstemming met de verdragsteksten en omwille van de eenvoud, wordt de volgende redactie voorgesteld :

"Overeenkomstig artikel 7 e) van het Verdrag van Parijs en onverminderd de toepassing van artikel 7 f) daarvan, is de doorvoer van splijtbare stoffen over het Belgisch grondgebied afhankelijk van de voorwaarde dat de betrokken buitenlandse exploitant dezelfde verbintenissen draagt als die welke rusten op een exploitant van een op Belgisch grondgebied gelegen kerninstallatie".

Artikel 19.

De tekst ware beter als volgt gesteld :

"Het totaal der vergoedingen te betalen voor de door een kernongeval veroorzaakte schade wordt, overeenkomstig artikel 7 a) van het Verdrag van Parijs, beperkt tot het door of krachtens artikel 8 van deze wet vastgestelde maximumbedrag".

.../...

Artikel 20.

In dit artikel wordt voorzien in een vergoeding van de schade bij middel van overheidsgelden die worden aangesproken indien de schade groter is dan het bedrag waarvoor de exploitant aansprakelijk is. Deze overheidsgelden komen, in een eerste schijf, ten laste van de Staat op wiens grondgebied de kerninstallatie is gevestigd en, in een tweede schijf, ten laste van de gezamenlijke verdragsluitende Staten; de bijdrage van de Staat wordt behandeld in artikel 3 b) ii) van het Aanvullend Verdrag en de bijdrage van de gezamenlijke Staten in artikel 3 b) iii) van datzelfde verdrag.

Met verwijzing naar de algemene opmerking II 2 c) van dit advies, wijst de Raad van State erop dat het bedrag van de eerste schijf die ten laste komt van de aansprakelijke exploitant uitgedrukt wordt in een nominaal bedrag, met name 3 miljard BF, terwijl de bijdragen van de Staat en van de gezamenlijke Staten in de wet voorkomen met een verwijzing naar artikel 3 b) ii) en 3 b) iii) van het Aanvullend Verdrag. Artikel 3 b) ii) legt de Staat een verplichting op tot 70 miljoen EMO-rekeneenheden wat overeenstemt met 3,5 miljard BF en de gezamenlijke Staten een bedrag tussen 70 miljoen en 120 miljoen EMO-rekeneenheden wat overeenkomt met 3,5 miljard tot 6 miljard BF.

Zolang het nieuwe aanvullend protocol waarbij de schijven ten laste van de Staat en de gezamenlijke Staten zijn verhoogd geen uitwerking heeft, zal er dus bij loutere toepassing van het hier behandelde artikel van het wetsontwerp, een duidelijke wanverhouding bestaan tussen de last die rust op de exploitant (3 miljard) en de maximumbijdrage die de Staat moet inbrengen (namelijk 3,5 miljard of slechts 0,5 miljard meer dan de exploitant).

.../...

De tekst zelf moet in overeenstemming worden gebracht met de verdragsteksten en verdient daarom als volgt verbeterd te worden :

"In afwijking van artikel 19 en bij toepassing van het Aanvullend Verdrag zal, wanneer de door een kernongeval veroorzaakte schade groter is dan het overeenkomstig artikel 8 vastgestelde bedrag, het gedeelte van de schade dat hoger is dan dit bedrag vergoed worden met openbare middelen die ter beschikking worden gesteld anders dan ter dekking van de aansprakelijkheid van de exploitant, overeenkomstig artikel 3 b) ii) en iii) en 3 f) van dat Verdrag.

Artikel 21.

De zinsnede "... het bedrag van de vergoedingen wordt overeenkomstig het gemeen recht inzake aansprakelijkheid vastgesteld" schept verwarring. Het zou de indruk kunnen wekken dat de aansprakelijkheid wordt geregeld overeenkomstig het gemeen recht van schuldaansprakelijkheid, terwijl de verdragen en de uitvoeringswet een regeling van objectieve aansprakelijkheid beogen. Het artikel heeft de bedoeling het bedrag der vergoedingen te laten bepalen volgens de regelen die in ons rechtssysteem gelden. Men laat dus beter de woorden "inzake aansprakelijkheid" weg.

Wat het tweede lid betreft wijst de Raad van State erop dat een "billijke verdeling" onverenigbaar is met "een proportionele basis". Beide begrippen sluiten elkaar uit : de evenredigheid is een louter kwantitatieve maatstaf, terwijl bij een billijke verdeling andere maatstaven kunnen gelden, bij voorbeeld materiële schade vóór morele schade, schade aan personen vóór schade aan goederen enz. . Bovendien vindt de evenredigheid, of de "proportionele basis", geen steun in artikel 8 van het Aanvullend Verdrag dat het alleen heeft over "maatstaven voor een billijke verdeling". Men late derhalve de woorden "volgens proportionele basis" beter weg uit de tekst van artikel 21.

.../...

Artikel 22.

In verband met § 1 kan worden gesteld dat het begrip "maatschappelijke zekerheid" (beter zou zijn "sociale zekerheid"), waarvan sprake is in deze bepaling in zijn gewone betekenis, omvat :

- de ziekte- en invaliditeitsverzekering;
- de kinderbijslagen;
- de jaarlijkse vakantie;
- de werkloosheidsuitkeringen;
- de pensioenen.

Het is dus niet nodig de verzekering tegen ziekte en invaliditeit te vermelden naast de maatschappelijke (of sociale) zekerheid.

De redaktie van § 1 kan worden vereenvoudigd door de laatste zinsnede te vervangen door "zelfs bij een kernongeval".

Wat § 3 betreft kan men erop wijzen dat het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering en de verzekeraar arbeidsongevallen en beroepsziekten, een aanzienlijk risico dragen in het geval zij méér uitbetalen dan de maximumbedragen die in het wetsontwerp zijn vastgesteld. Hopelijk is deze hypothese louter theoretisch.

Mede omwille van de overeenstemming met de verdragsteksten en om taalkundige redenen, ware dit artikel derhalve beter als volgt gesteld :

"De gerechtigden op een stelsel van sociale zekerheid of vergoeding van arbeidsongevallen of beroeps-

.../...

ziekten, blijven, zelfs bij een kernongeval, onderworpen aan de wetgeving tot regeling van dat stelsel.

Deze gerechtigden hebben het recht vergoeding te eisen voor de schade veroorzaakt door een kernongeval, overeenkomstig deze wet, het Verdrag van Parijs en het Aanvullend Verdrag, voor zover deze schade niet werd vergoed bij toepassing van bij lid 1 bedoelde stelsels en voor zover aan deze personen niet het recht is ontzegd om schadevergoeding te eisen van de derde die het ongeval heeft veroorzaakt.

Personen of instellingen die krachtens de in lid 1 bedoelde stelsels vergoedingen hebben uitgekeerd aan de slachtoffers van een kernongeval, oefenen binnen de grenzen bepaald in de artikelen 19 en 20, tegen de exploitant, zijn verzekeraar, de persoon die een andere financiële zekerheid heeft gesteld of tegen de Staat, het recht van verhaal uit dat hun krachtens die stelsels werd toegekend".

Artikel 23.

Voor dit artikel 23 wordt volgende redactie voorgesteld :

"Onverminderd het bepaalde in artikel 20, vergoedt de Staat, tot beloop van het maximumbedrag waarvoor de exploitant aansprakelijk is, de schade die niet werd vergoed bij middel van een verzekering of andere financiële zekerheid. In dat geval wordt de Staat in al de rechten en vorderingen van de slachtoffers gesteld voor de bedragen die hij heeft uitgekeerd".

.../...

Artikel 24.

Dit artikel behandelt de verval- of verjaringstermijnen voor de vorderingen tot schadevergoeding.

Het refereert aan artikel 8 van het Verdrag van Parijs en artikel 7 van het Aanvullend Verdrag en beperkt er zich voor het overige toe gebruik te maken van de bevoegdheid, die aan de nationale wetgever wordt gelaten, om een korte verjaringstermijn van drie jaar vast te stellen.

De hoofdzaak (namelijk dat het recht op schadevergoeding vervalt indien de vordering niet binnen 10 jaar na het kernongeval is ingesteld of binnen 20 jaar wanneer dit ongeval is veroorzaakt door gestolen, verloren, geworpen of verlaten kernmateriaal), wordt in artikel 24 van het wetsontwerp niet met zoveel woorden gesteld. Voor de hoofdzaak wordt gewoon verwezen naar het Verdrag van Parijs. Alleen de korte termijn van drie jaar is uitdrukkelijk vermeld en krijgt bij de lezing alle aandacht.

Dit is het gevolg van de wetgevingstechniek die de Regering aanwendt en waarover werd gehandeld onder I.6 van dit advies.

Tegen deze wetgevingstechniek bestaat principieel geen bezwaar. Maar de vraag kan wel gesteld worden of, wegens het grote belang van de verval- en verjaringstermijnen, de aangelegenheid niet beter in een meteen en op zichzelf begrijpelijke redactie in het wetsontwerp zou worden geregeld, zonder verwijzing naar de verdragsteksten.

Voor het geval de Regering deze zienswijze zou kunnen delen, wordt volgende tekst voorgesteld :

.../...

"Het recht op schadevergoeding krachtens deze wet vervalt indien niet binnen tien jaar na het kernongeval een vordering is ingesteld.

In het geval van schade veroorzaakt door een kernongeval waarbij splijtstoffen of radioactieve produkten of afvalstoffen betrokken zijn die ten tijde van het ongeval zijn gestolen, verloren, geworpen of verlaten en niet opnieuw in bezit zijn genomen, vervalt het recht op schadevergoeding eveneens tien jaar na het kernongeval; deze termijn kan echter in geen geval langer zijn dan twintig jaar te rekenen van de datum van de diefstal, het verlies, de werping of het verlaten.

De vordering verjaart door verloop van drie jaar nadat het slachtoffer kennis draagt of redelijkerwijze geacht kan worden kennis te dragen van de schade en van de exploitant, met dien verstande dat de in dit artikel vastgestelde termijnen van tien of twintig jaar niet worden overschreden.

Bijzondere wetsbepalingen blijven onverminderd van toepassing".

Indien de Regering de voorkeur zou geven aan de door haar voorgestelde redactie, dan dient alleszins de gebruikte terminologie in overeenstemming te worden gebracht met de verdragsteksten.

De volgende tekst zou dan die van het ontwerp kunnen vervangen :

"Overeenkomstig artikel 8 van het Verdrag van Parijs en artikel 7 van het Aanvullend Verdrag en onverminderd de bijzondere wetsbepalingen, moeten de vorderingen tot schadevergoeding worden ingesteld binnen een termijn van drie jaar te rekenen van de datum waarop het slachtoffer kennis draagt of redelijkerwijze geacht kan worden kennis te dragen van de schade en van de exploitant.

.../...

De overeenkomstig lid 1 vastgestelde termijn mag in geen geval de in artikel 8 a) en b) van het Verdrag van Parijs vastgestelde termijnen overschrijden".

Artikel 25.

Dit artikel geeft aan de rechters de bevoegdheid de schadevergoeding te beperken indien het ongeval geheel of ten dele door het slachtoffer werd veroorzaakt.

1) De Regering steunt op volgende passus (§ 48, derde lid) van de Memorie van Toelichting bij het Verdrag van Parijs : "Lorsque l'accident ou le dommage est causé en totalité ou en partie par la victime, il appartient au tribunal compétent de décider, selon la législation nationale applicable, dans quelle mesure il sera tenu compte de cette faute pour la fixation de l'indemnité". Met een dergelijke toelichting hebben de auteurs van die Memorie blijkbaar alleen willen bevestigen dat de bestaande nationale wetgevingen terzake hun gelding behielden. Men mag de toelichting evenwel niet verstaan als een aanbeveling om dergelijke regeling in het nationaal recht in te voeren.

In het Belgisch recht is, in een stelsel van objectieve aansprakelijkheid, de beperking van de schadevergoeding in hoofde van het slachtoffer dat schuld heeft aan de schade, ongewoon en alleszins nergens zo ruim als in artikel 25 van het wetsontwerp. In artikel 48 van de Arbeidsongevallenwet bijvoorbeeld is aan het slachtoffer slechts dan geen vergoeding verschuldigd wanneer dit het ongeval "opzettelijk" heeft veroorzaakt. Hieruit volgt reeds dat indien artikel 22 én artikel 25 in de huidige redactie behouden blijven, er wordt gediscrimineerd tussen

.../...

de slachtoffers al naar zij werknemer zijn of niet : aan de werknemer die het ongeval veroorzaakt, wordt de vergoeding slechts ontzegd indien hij met opzet heeft gehandeld (artikel 22), terwijl de niet-werknemer van alle vergoeding zou kunnen worden uitgesloten bij een of andere graad van "ernstige" nalatigheid (artikel 25).

Men kan de vraag stellen of deze bepaling niet beter wordt weggelaten, wegens haar in rechte ongewone aard en bovendien wegens haar in feite vrij marginaal karakter.

Indien de bepaling behouden blijft, dan zou het begrip "opzet" in artikel 25 dienen opgenomen te worden.

2) De tekst van artikel 25 van het wetsontwerp overweegt alleen de hypothese van het door het slachtoffer veroorzaakte kernongeval. Hij ziet over het hoofd dat eenmaal dat het kernongeval zich heeft voorgedaan, de schade door iemands schuld kan vergroot worden. De hiervoor aangehaalde tekst van de Memorie van Toelichting bij het Verdrag van Parijs waarop de Regering steunt, onderscheidt uitdrukkelijk beide hypotheses ("Lorsque l'accident ou le dommage est causé ...").

De vraag of, bij opzet, elke vergoeding aan het slachtoffer moet worden ontzegd, dan wel of de rechter de bevoegdheid krijgt de vergoeding naar billijkheid te verminderen, wordt wegens haar opportuniteitskarakter open gelaten en geeft aanleiding tot volgende alternatieve voorstellen :

.../...

"Wanneer het kernongeval of de schade door het slachtoffer opzettelijk werd veroorzaakt, is het geen vergoeding verschuldigd"

of :

"Wanneer het kernongeval of de schade door het slachtoffer opzettelijk werd veroorzaakt, mag de rechter de vergoeding aan dit slachtoffer naar billijkheid verminderen".

Artikel 26.

Dit artikel behandelt rechten van verhaal tegen twee zeer verschillende soorten personen :

- § 1 en § 2 regelen het verhaal tegen de natuurlijke persoon die met opzet de schade heeft veroorzaakt en tegen de persoon die uitdrukkelijk bij overeenkomst een recht van verhaal heeft toegekend aan de exploitant (toepassing van artikel 6 f) i) en ii) van het Verdrag van Parijs en van artikel 5 a) van het Aanvullend Verdrag);
- § 3 regelt het recht van verhaal van de Staat en de andere verdragsluitende Staten tegen de exploitant wanneer deze schuld heeft aan de schade (toepassing van artikel 5 b) van het Aanvullend Verdrag).

1) § 1 betreft het recht van verhaal van de verzekeraar of de persoon die een financiële zekerheid heeft gesteld : zij treden in de rechten die de exploitant heeft krachtens artikel 6 f) van het Verdrag van Parijs. Het gaat om een subrogatie. Met de verzekeraar of de persoon die een financiële zekerheid heeft verleend, wordt de Staat gelijkgesteld wanneer hij uitkeringen heeft gedaan bij ingebreke blijven van beide voorgaanden (bij toepassing

.../...

van artikel 23 van het ontwerp) : in dat geval treedt de Staat niet op ter uitvoering van zijn eigen verplichtingen (2de vergoedingsschijf), maar als een soort borg van andermans verplichting (namelijk deze van de exploitant die de eerste vergoedingsschijf bestaande uit privé-middelen moet ter beschikking hebben).

2) § 2 betreft het recht van verhaal van de Belgische Staat en van de andere verdragsluitende Staten wanneer zij uit hoofde van hun eigen verplichtingen (de tweede en derde vergoedingsschijf) uitkeringen hebben gedaan aan de slachtoffers. Er weze aan herinnerd dat krachtens artikel 20 van het ontwerp deze uitkeringen niet worden verricht ter dekking van de aansprakelijkheid van de exploitant. De uitkeringen met openbare middelen, bij toepassing van artikel 20, steunen op een eigen verplichting, niet op de aansprakelijkheid of op de vergoedingsplicht van de exploitant. Van subrogatie is hier geen sprake; wel van een rechtstreekse vordering.

Dit verschil moet zo duidelijk mogelijk tot uitdrukking worden gebracht, zoals de Raad van State het had aanbevolen in zijn advies L 9310 van 22 oktober 1965.

Voor deze beide paragrafen wordt volgende tekst voorgesteld :

"§1. De verzekeraar en de persoon die een andere financiële zekerheid heeft gesteld, worden van rechtswege gesubrogeerd in het recht van verhaal dat door artikel 6 f) van het Verdrag van Parijs aan de exploitant is toegekend.

.../...

De Belgische Staat is in datzelfde recht gesubrogeerd in de mate dat hij krachtens artikel 23 in de plaats van de exploitant uitkeringen heeft gedaan.

§2. Indien uitkeringen krachtens artikel 20 werden gedaan uit door de Belgische Staat of andere verdragsluitende Staten verstrekte openbare middelen, heeft de Belgische Staat een eigen recht van verhaal tegen de personen die krachtens artikel 6 f) van het Verdrag van Parijs kunnen worden aangesproken".

3) Zoals reeds werd gesteld, regelt § 3 het recht van verhaal van de Belgische Staat en van de andere verdragsluitende Staten tegen de exploitant wanneer deze schuld heeft aan de schade. Het betreft hier dus een maatregel om de uitkeringen van de tweede (heden 3,5 miljard BF, bij een nieuw protocol wellicht te verhogen tot 7 miljard) en derde vergoedingsschijf (heden 6 miljard BF, bij een nieuw protocol wellicht te verhogen tot 12 miljard), terug te krijgen.

a) Er dient, ten eerste, opgemerkt te worden dat in de eerste zin van § 3 gewag gemaakt wordt van het recht van verhaal van de Belgische Staat, alsmede van de verdragsluitende partijen, terwijl in de voorlaatste zin gesteld wordt dat "dit verhaalsrecht is beperkt tot het maximumbedrag der overheidsgelden die kunnen worden verleend krachtens artikel 3 b) ii) en 3 f) ii) van het Aanvullend Verdrag". Welnu, deze twee laatste bepalingen hebben uitsluitend betrekking op de door de Staat uitgekeerde bedragen (de Memorie van Toelichting heeft het uitdrukkelijk over "de tweede schijf") en niet op die welke de verdragsluitende Staten gezamenlijk uitkeren. Deze incoherentie tussen de eerste en de voorlaatste zin van § 3 moet vanzelfsprekend opgeheven worden.

.../...

b) Het tweede probleem betreft de schuldgraad van de exploitant die de grondslag is van het recht van verhaal van de Staat (en van de Staten gezamenlijk). Er weze herinnerd aan de basisbeginselen van het gehele opzet (zie I.3 van dit advies). Het is de bedoeling een stelsel van objectieve aansprakelijkheid op te zetten, waarbij de schuldvraag niet dient gesteld te worden. De exploitant is aansprakelijk, ongeacht of hij schuld heeft aan het ongeval of niet. Bovendien wordt zijn aansprakelijkheid beperkt tot een bedrag waarvoor hij aan redelijke voorwaarden een verzekering kan sluiten of een financiële zekerheid kan verkrijgen. § 3 nu gaat regelrecht tegen dit opzet in : de exploitant kan nu ook aangesproken worden voor bedragen boven dat waarvoor hij normaal aansprakelijk is, met name deze welke de Staat (tweede schijf) en zelfs de Staten gezamenlijk (derde schijf) moeten uitkeren. Het is vrij duidelijk dat een dergelijke uitzonderingsregel ten aanzien van het beoogde stelsel, aan zeer beperkende voorwaarden onderworpen moet worden, wil men het stelsel zelf niet tot aan zijn grondslag ondermijnen. Niet gelijk welke schuld van de exploitant zal hem de zware sanctie van § 3 kunnen opleggen : de schuld zal zeer groot moeten zijn. Dat lijkt wel de bedoeling te zijn van de Regering. De Memorie van Toelichting gewaagt van "een grove schuld of beroepsfout" en verder van "grove nalatigheid of wanneer de exploitant willens en wetens verzuimd heeft de beroepsregels na te leven". In het wetsontwerp zelf, daarentegen, wordt de "fout" weliswaar omschreven als een "zware fout" maar ook als een "beroepsfout". "Dit is, vervolgt het wetsontwerp, een ernstig verzuim of gewild feit van de exploitant, met name het niet naleven van de op internationaal vlak erkende wettelijke bepalingen, de onderrichtingen van de veiligheidsoverheid en de regels van goed vakmanschap van het beroep". Door een dergelijke omschrijving wordt, in

.../...

tegenstelling tot de bedoeling van de Regering, ook de kleinste schuld of de lichtste fout, de grondslag van de bijkomende aansprakelijkheid, zodat de exploitant haast bij elk kernongeval zonder enige beperking kan aangesproken worden voor het geheel der schadevergoeding. Tussen de begrippen "zware fout", "ernstig verzuim" en "gewild feit", enerzijds, en de daaropvolgende omschrijvingen, anderzijds, bestaat er een onmiskenbare distorsie die dient vermeden te worden. Voorgesteld wordt het begrip "kennelijk zware schuld" te gebruiken en de beoordeling ervan aan de rechter over te laten.

e) Ten derde en tenslotte, houdt de laatste zin van § 3 er blijkbaar geen rekening mede dat het maximumbedrag waarvoor de exploitant normalerwijze aansprakelijk is, werd bepaald met inachtname van de mogelijkheid om op de verzekeringsmarkt (in ruime zin) een dekking te verkrijgen aan redelijke voorwaarden (zie artikel 8 van het wetsontwerp en de commentaar daarbij in de Memorie van Toelichting). In § 3 gaat men ervan uit dat de Koning andermaal met de verzekeringsmarkt rekening houdt om het bedrag te beperken waarvoor de exploitant door de Staat en zelfs door de Staten gezamenlijk, kan worden aangesproken. De vraag kan nu als volgt gesteld worden : ofwel bestaat op de verzekeringsmarkt de mogelijkheid om zich aan redelijke voorwaarden voor een hoger bedrag te verzekeren en dan moet het maximumbedrag van 3 miljard in artikel 8 verhoogd worden, ofwel bestaat die mogelijkheid niet en dan gelden de 3 miljard als een absoluut maximum. In beide gevallen vervalt de mogelijkheid om rekening te houden met de verzekeringsmarkt bij het bepalen van de bijkomende bedragen (tweede en zelfs derde schijf) waarvoor de exploitant zou kunnen aangesproken worden.

.../...

Voor het geval de Regering met deze opmerking rekening wil houden, wordt volgende tekst voorgesteld :

"§3. Indien krachtens artikel 20 de Belgische Staat uit openbare middelen uitkeringen heeft gedaan, dan heeft hij in dezelfde mate een recht van verhaal tegen de exploitant die kennelijk zware schuld heeft aan het kernongeval".

Artikel 27.

Het Verdrag van Parijs wil vermijden dat rechtbanken van verschillende landen bevoegd zouden zijn naar aanleiding van één kernongeval. Het verdient ook de voorkeur om voor elk ongeval slechts één bevoegde rechtbank te hebben binnen één Staat. Maar nergens wordt gesteld dat van te voren in elk land één rechtbank in abstracto zou worden aangewezen voor alle kernongevallen, ongeacht de plaats van het kernongeval of de ligging van de kerninstallatie. In artikel 13 van het Verdrag van Parijs, waarvan luidens de Memorie van Toelichting artikel 27 van het wetsontwerp de toepassing is, wordt steeds gewaagd van "rechters (in meervoudsvorm) van een verdragsluitende Partij". De verwijzing in de Memorie naar artikel 13 is derhalve, wat de aanwijzing van de Rechtbank van Eerste Aanleg te Brussel betreft, ongegrond. Verder is de verwijzing, in het begin van de Memorie (5de lid) naar artikel 9 van het Aanvullend Verdrag onjuist : dit artikel heeft niet de inhoud die de Memorie het toeschrijft.

Van alle verdragsluitende Staten is Nederland, volgens de gemachtigde van de Regering, de enige die alle vorderingen naar aanleiding van kernongevallen kanaliseert naar de arrondissementsrechtbank te 's Gravenhage. In alle

.../...

andere landen is de rechtbank bevoegd van de plaats van het ongeval of van de plaats waar de kerninstallatie van de aansprakelijke exploitant is gevestigd of blijft, meer algemeen, het gemeen recht van toepassing.

De Raad van State dient zich niet uit te spreken over de keuze die de Regering aan de Kamers wil voorstellen, maar acht het tot zijn plicht te wijzen op het ontbreken van motieven in het Verdrag van Parijs of elders, om van te voren en in abstracto de Rechtbank te Brussel als uitsluitend bevoegd aan te wijzen voor alle kernongevallen die zich waar ook op het Belgische grondgebied kunnen voordoen.

Artikel 28.

Omwille van de overeenstemming met de verdragsteksten en tevens omwille van de nauwkeurigheid, wordt voorgesteld de tekst van artikel 28 als volgt te stellen :

"Hij die schade heeft geleden ingevolge een kernongeval, beschikt over een rechtstreekse vordering tegen de verzekeraar of iedere persoon die een andere financiële zekerheid heeft gesteld en, in het geval bedoeld in artikel 23, tegen de Staat".

Artikel 29.

§ 1 van artikel 29 bepaalt dat "de Staat vrijwillig kan tussenkomen bij iedere vordering ..." en dat, "zelfs indien hij niet is tussengekomen", "de rechterlijke beslissing te zijnen opzichte kracht van gewijsde heeft".

Al kan men ervan uitgaan dat een kernongeval zelden onopgemerkt zal blijven, toch dient, om principiële redenen, de Staat op de hoogte te worden gebracht van elke vordering terzake zodat hij de mogelijkheid heeft tussen te komen in het geding waarvan men wil dat de uiteindelijke beslissing voor hem kracht van gewijsde heeft.

.../...

Voorgesteld wordt § 1 als volgt te stellen :

"De Staat kan tussenkomen bij iedere vordering die wordt ingesteld op grond van de bepalingen van het Verdrag van Parijs, het Aanvullend Verdrag en deze wet.

Indien de Staat niet is tussengekomen, dan moet de eiser, vóór de sluiting der debatten, de Staat in het geding roepen".

In § 2 beoogt de Regering blijkbaar de regeling over te nemen waarin artikel 9 van de wet van 1 juli 1956 betreffende de verplichte aansprakelijkheidsverzekering inzake motorvoertuigen, voorziet.

De Nederlandse tekst van het ontwerp is echter, andermaal, een eigen vertaling uit het Frans, die het bestaan van een Nederlandse authentieke wettekst negeert.

Lid 2 ware derhalve beter als volgt gesteld :

"Een vonnis gewezen in een geschil terzake van een door een kernongeval veroorzaakte schade kan aan de exploitant, aan het slachtoffer of aan diens rechthebbende, aan de verzekeraar of aan de persoon die een andere financiële zekerheid heeft gesteld, slechts worden tegengeworpen indien zij in het geding partij zijn geweest dan wel daarin zijn geroepen.

Niettemin kan het vonnis, dat in een geschil tussen het slachtoffer en de exploitant is gewezen, worden tegengeworpen aan de verzekeraar of aan de persoon die een andere financiële zekerheid heeft gesteld, indien is komen vast te staan dat deze in feite de leiding van het geding op zich heeft genomen.

.../...

De verzekeraar of de persoon die een andere financiële zekerheid heeft gesteld, kan de exploitant in het geding roepen dat door het slachtoffer tegen hem wordt ingesteld".

Artikel 30.

Dit artikel ware beter als volgt gesteld :

"De Koning regelt het toezicht op de afwikkeling van de schadeloosstelling door de verzekeraars en de personen die een andere financiële zekerheid hebben gesteld. Hij bepaalt tevens de voorwaarden waaronder de personen die krachtens het Verdrag van Parijs, het Aanvullend Verdrag of deze wet, recht hebben op schadevergoeding, kunnen kennis nemen van de kontrakten inzake verzekering of financiële zekerheidsstelling".

Artikel 31.

Dit artikel ware beter als volgt gesteld :

"Voor de regeling der schadeloosstelling overeenkomstig artikel 20 of artikel 23, kan de Koning een verzoeningsprocedure van administratieve of gerechtelijke aard inrichten, die in elk geval elk debat voor de rechtbank dient vooraf te gaan".

Artikel 32.

Dit artikel ware beter als volgt gesteld :

"In geval van doorvoer van splijtbare stoffen, de opslag daarin begrepen, is de vervoerder aansprakelijk voor de schade die in België is veroorzaakt door een kernongeval waarbij deze stoffen zijn betrokken, en waarvoor in het Verdrag van Parijs geen schaderegeling is voorzien.

.../...

De Koning kan, volgens de regelen die Hij vaststelt, de bepalingen van Titel I geheel of gedeeltelijk van toepassing maken op de vervoerder bedoeld in het eerste lid".

Artikel 33.

Dit artikel ware beter als volgt gesteld :

"In geval van bezit, aanwending of vervoer van bronnen van ioniserende stralingen waarop het Verdrag van Parijs niet van toepassing is, in een kerninstallatie van de categorie die de Koning aanwijst, is de exploitant aansprakelijk voor de schade welke door de radioactieve eigenschappen alleen of samen met andere giftige of schadelijke eigenschappen van die ioniserende stralingen in België is veroorzaakt.

De Koning kan, volgens de regelen die Hij vaststelt, de bepalingen van Titel I geheel of gedeeltelijk van toepassing maken op de exploitant bedoeld in het eerste lid".

Artikel 34.

Uit de Memorie van Toelichting kan men afleiden dat artikel 34 maatregelen beoogt opdat schade die niet door het Aanvullend Verdrag is gedekt, toch zou kunnen vergoed worden. Twee gevallen worden in de Memorie van Toelichting onderscheiden :

- schade veroorzaakt door een exploitant van een Staat die geen partij is bij het Aanvullend Verdrag, en die derhalve niet bijdraagt tot de derde vergoedingsschijf, maar die wel is onderworpen aan het Verdrag van Parijs.

.../...

- schade waarvoor de aanvullende maatregelen bedoeld in "de artikelen 33 en 34" gelden (waarmee ongetwijfeld de artikelen 32 en 33 zijn bedoeld).

De gemachtigde van de Regering heeft bevestigd dat het ging om schade die "uitsluitend in België werd geleden" zoals het in de Memorie van Toelichting staat en niet om "in België veroorzaakte schade" zoals het wetsontwerp het stelt.

Voor zover de bedoelingen van de Regering aldus juist zijn weergegeven, wordt volgende redactie voorgesteld :

"De Koning bepaalt de wijze waarop voor schade in België geleden, de Staat het gedeelte van de schadeloosstelling dat het in artikel 8 vastgestelde maximumbedrag te boven gaat, te zijnen laste neemt, wanneer toepassing wordt gemaakt van artikel 32 of van artikel 33 van de wet, of wanneer, ofschoon de aansprakelijkheid volgens Titel I en het Verdrag van Parijs is vastgesteld, de schaderegeling bepaald in het Aanvullend Verdrag niet van toepassing is".

Artikel 35.

Het eerste lid dient als volgt gesteld te worden :

"Overtreding van de artikelen 9, 10, 14, tweede lid, en 16 en van de besluiten genomen ter uitvoering van de artikelen 32 en 33, wordt gestraft met een gevangenisstraf ...". (het overige ongewijzigd).

.../...

In het tweede lid dienen de laatste woorden "op die overtredingen toepasselijk" vervangen te worden door de woorden "van toepassing".

Het derde lid zou als volgt moeten worden gelezen :

"Onverminderd de bevoegdheid toegekend aan de officieren van gerechtelijke politie kan de Koning op de voordracht, ieder wat hem betreft, van de Ministers tot wiens bevoegdheid hetzij het verzekeringswezen, hetzij de bescherming van de bevolking en van de werknemers tegen het gevaar van ioniserende stralingen, hetzij de nucleaire veiligheid behoort, de rijksambtenaren aanwijzen die bevoegd zijn om de in het eerste lid bedoelde overtredingen op te sporen en vast te stellen door middel van processen-verbaal die bewijskracht hebben tot het tegendeel is bewezen".

In de Franse tekst van hetzelfde lid schrappe men de woorden "même seuls" en schrijve men in fine "... dont question à l'alinéa 1er".

Artikel 36.

Het woord "afgeschaft" dient vervangen te worden door "opgeheven".

Artikel 37.

De tweede zin van dit artikel waarin staat dat de exploitanten binnen negentig dagen na het in werking treden van de wet hun verzekering moeten verhogen, loopt theoretisch vooruit op de bevoegdheid die de Koning krachtens artikel 8 van de wet heeft. Beter is het te schrijven "de aanpassing aan de bepalingen van de wet".

.../...

Voor het overige ware dit artikel beter als volgt gesteld :

"Voor de exploitanten aan wie krachtens de wet van 18 juli 1966 een erkenning werd verleend, blijft de erkenning behouden op voorwaarde dat zij binnen negentig dagen te rekenen vanaf de bekendmaking van deze wet, de verzekering of een andere financiële zekerheid ter dekking van hun aansprakelijkheid aangepast hebben overeenkomstig de bepalingen van deze wet".

Artikel 38.

Deze bepaling dient geschrapt te worden.

Met inachtneming van de vertraging die de uitvoering van het Aanvullend Verdrag heeft opgelopen, bestaat er geen reden om de wet in werking te laten treden de dag van de bekendmaking in het Staatsblad en af te wijken van de termijn van 10 dagen waarin artikel 4 van de wet van 31 mei 1961 voorziet.

I. OBJECTIF ET NATURE DU PROJET DE LOI.

1. Le but du projet de loi soumis à l'avis du Conseil d'Etat est de régler l'application de quatre textes de conventions, qui ont été approuvés par la loi du 1er août 1966 (Moniteur belge du 23 août 1966) :

1. a) la Convention sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire, signée à Paris, le 29 juillet 1960;

   b) le Protocole additionnel à cette Convention, signé à Paris, le 28 janvier 1964;

2. a) la Convention complémentaire à la Convention de Paris du 29 juillet 1960 sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire, signée à Bruxelles, le 31 janvier 1963;

   b) le Protocole additionnel à cette Convention de Bruxelles, signé à Paris, le 28 janvier 1964.

Les deux protocoles remplacent, chacun, certaines dispositions de la convention qu'ils complètent. Une simple coordination permet donc de ramener les quatre textes au nombre de deux. Pareille coordination officieuse a été réalisée en ce qui concerne la Convention de Paris et son Protocole additionnel, par l'Organisation de coopération et de développement économiques (O.C.D.E.) : les textes français et néerlandais ainsi coordonnés ont été reproduits dans les documents parlementaires (Sénat, 1965-1966, Annexe du document 236). Il n'existe pas de texte coordonné de la Convention de Bruxelles et de son Protocole additionnel.

.../...

Pour des raisons de commodité, le présent avis, comme d'ailleurs le projet de loi, désigne chacune des deux Conventions et son Protocole additionnel comme un seul et même texte, sous les dénominations respectives de "Convention de Paris" et de "Convention complémentaire".

2. Le Conseil d'Etat s'est déjà prononcé, dans son avis L. 9310 du 22 octobre 1965, sur les mesures d'application qui étaient contenues dans un projet de loi déposé à l'époque au Sénat et qui avaient trait tant à la Convention de Paris qu'à la Convention complémentaire (Doc., Sénat, 1965-1966, n° 236).

Toutefois, la loi du 18 juillet 1966 (Moniteur belge du 23 août 1966) "sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire, établissant certaines mesures d'application immédiates de la Convention de Paris et de son Protocole additionnel" se limite, ainsi que l'indique son intitulé, aux mesures d'application de la Convention de Paris. La raison en est que le projet de loi de 1965 a été scindé par les commissions réunies des Affaires économiques et de la Justice, qui estimaient "ne pouvoir se borner à un examen hâtif du projet ... vu l'importance de la matière traitée ... en attendant la présentation au Parlement d'un nouveau projet qui, outre les dispositions retenues portant exécution de la Convention de Paris, contiendrait les mesures d'exécution de la Convention (complémentaire) de Bruxelles" (Doc., Parl., Sénat, 1965-1966, n° 236, p. 3).

Il n'a donc pas encore été pourvu à l'application de la Convention complémentaire.

.../...

Le projet de loi soumis à l'avis du Conseil d'Etat tend, entre autres, à combler cette lacune de notre législation.

L'avis L. 9310 garde, dès lors, sa pertinence, du moins en partie, en ce qui concerne l'économie générale des traités, l'objectif de la loi, la technique législative suivie et autres, et, plus particulièrement, pour ce qui est des mesures d'application de la Convention complémentaire qui n'ont pas encore été introduites dans notre législation, ainsi qu'il a été dit ci-dessus.

3. L'essentiel, dans la Convention de Paris, est l'instauration, en matière de risques nucléaires, d'un régime de responsabilité objective à charge de l'exploitant d'une installation nucléaire. Ce régime implique d'une part que les victimes ne sont pas tenues de fournir la preuve de l'existence d'une faute à laquelle le dommage serait imputable et, d'autre part, que toute action doit être dirigée contre le seul exploitant, à l'exclusion de toutes autres personnes.

En outre, le montant de la réparation due par l'exploitant est limité à un maximum de 15 millions d'unités de compte de l'Accord monétaire européen (A.M.E.) (soit, à 50 FB par unité de compte, 750 millions de FB), étant entendu que, sous certaines conditions, un autre montant plus ou moins élevé peut être fixé par la législation d'une Partie Contractante sans toutefois que le montant ainsi fixé puisse être inférieur à 5.000.000 d'unités de compte AME (soit 250 millions de FB).

.../...

Enfin, l'exploitant est tenu de faire couvrir le montant de l'indemnité par une assurance ou une autre garantie financière.

Ainsi qu'il a déjà été signalé ci-dessus, ce régime a été assorti dans notre législation de mesures d'application par la loi du 18 juillet 1966. Cette loi a fixé le montant maximum à 500 millions de FB tout en autorisant le Roi, afin d'en maintenir la valeur à un niveau constant ou dans des cas particuliers, à le majorer ou à le réduire, sans que, bien sûr, il puisse descendre en dessous du minimum fixé par la Convention de Paris.

Faisant usage de ce pouvoir, le Roi, par arrêté du 13 mai 1980 (Moniteur belge du 21 juin 1980) a fixé le montant maximum à 1 milliard de FB.

4. La Convention complémentaire ne modifie pas le régime de responsabilité, d'obligation de réparation et d'assurance établi par la Convention de Paris. Elle vise principalement, ainsi qu'il ressort de son préambule, à "accroître l'importance de la réparation", plus particulièrement en organisant, en sus du montant à concurrence duquel l'exploitant peut être responsable en vertu de la Convention de Paris et de la loi nationale, un régime de réparation complémentaire comprenant deux nouvelles "tranches" d'indemnités, l'une à charge de l'Etat, l'autre à charge de tous les Etats contractants.

Selon la Convention complémentaire, le total des indemnités serait de 120 millions d'unités de compte A.M.E. (soit 6 milliards de FB), alloués comme suit :

.../...

- jusqu'à concurrence d'un montant au moins égal à 5 millions d'unités de compte A.M.E. (soit 250 millions de FB), fixé à cet effet en vertu de la législation nationale, au moyen de fonds provenant d'une assurance ou d'une autre garantie financière dans le chef de l'exploitant;

- entre ce montant et 70 millions d'unités de compte A.M.E. (soit jusqu'à concurrence de 3,5 milliards de FB), au moyen de fonds publics à allouer par l'Etat sur le territoire duquel l'installation nucléaire est située;

- entre 70 et 120 millions d'unités de compte A.M.E. (soit entre 3,5 et 6 milliards de FB), au moyen de fonds publics à allouer par les Etats contractants selon une clé de répartition déterminée.

5. Le projet de loi soumis à l'avis du Conseil d'Etat tend à mettre en oeuvre en Belgique ce régime à trois niveaux de réparation prévu par la Convention complémentaire.

Dans ce projet de loi, le système se présente comme suit :

- à charge de l'exploitant : un maximum de 3 milliards de FB; ce montant peut être majoré ou diminué par le Roi aux conditions dont il sera question ci-après, sans que, ici encore, il puisse être inférieur au montant minimum de 5 millions d'unités de compte (ou 250 millions de FB) fixé par la Convention de Paris (v. article 8 du projet de loi);

- à charge de l'Etat : un montant compris entre le montant à allouer par l'exploitant et 70 millions d'unités de compte ou 3,5 milliards de FB (article 20 du projet de loi, qui

.../...

renvoie purement et simplement à l'article 3.b.ii et iii de la Convention complémentaire);

- à charge des Etats Contractants : un montant compris entre 70 et 120 millions d'unités de compte, soit entre 3,5 et 6 milliards de FB (même article avec référence).

Il saute aux yeux que le montant maximum de 3 milliards de FB que le projet de loi met à charge de l'exploitant dépasse de loin ce que l'on pourrait attendre à la lecture de la Convention complémentaire. Cette Convention prévoit un montant maximum de 3,5 milliards à charge de l'Etat sur le territoire duquel est située l'installation nucléaire de l'exploitant; la part que l'Etat prendrait en charge ne serait, dès lors, que de 0,5 milliard (la différence entre sa contribution maximale de 3,5 milliards et la contribution maximale de 3 milliards de l'exploitant).

Ce qui, à première vue, apparaît comme une anomalie s'explique par l'intention du Gouvernement d'inclure dans le présent projet de loi certaines dispositions et mesures tendant à exécuter un nouveau protocole additionnel qui fait encore l'objet, à ce jour, de négociations au sein de l'O.C.D.E., où l'on se serait mis d'accord, semble-t-il, pour porter la contribution maximale de l'Etat à environ 7 milliards de FB et celle des Etats contractants à environ 12 milliards de FB.

Cet aspect, à savoir l'insertion dans le présent projet de dispositions d'un protocole additionnel encore à intervenir, sera examiné de plus près dans les observations générales du présent avis.

.../...

6. Ainsi que le Conseil d'Etat l'a relevé dans son avis L. 9310, la technique mise en oeuvre par le Gouvernement n'est pas celle de la transposition en droit belge de la Convention de Paris et de la Convention complémentaire. D'une part, la loi ne reprend pas toutes les dispositions des deux conventions. D'autre part, le projet complète les dispositions des conventions dans des matières que les conventions elles-mêmes abandonnent aux parties contractantes ainsi que dans certaines matières en rapport avec les risques nucléaires mais non traitées dans les conventions.

La loi formera donc, avec les deux Conventions, un ensemble de textes qui se complètent mutuellement.

Cette méthode législative, bien qu'elle ne soit pas de nature à faciliter la compréhension exacte et rapide de la règle de droit à appliquer, ne soulève aucune objection de principe. Elle oblige toutefois le législateur à s'en tenir scrupuleusement à la terminologie utilisée par les Conventions. Cet aspect aussi fera l'objet d'un examen plus approfondi dans les observations générales du présent avis.

II. OBSERVATIONS GENERALES.

1. La première observation générale concerne le retard apporté à l'exécution de la Convention complémentaire et les risques qui en résultent.

Il convient, tout d'abord, de faire le point de la situation, au plan national et international, en ce qui concerne les conventions en question et leurs lois d'exécution.

.../...

La Convention de Paris a été, en Belgique, approuvée par la loi et publiée; elle a aussi été ratifiée par la Belgique. Elle est entrée en vigueur le 1er avril 1968 (v. Moniteur belge du 26 avril 1968). Des mesures d'application avaient entretemps été prises par la loi précitée du 18 juillet 1966.

La Convention complémentaire a été approuvée et publiée en Belgique, mais, elle n'a pas, à ce jour, été ratifiée par la Belgique. Elle est toutefois entrée en vigueur, le 4 septembre 1974, à l'égard d'un certain nombre d'Etats, qui l'ont ratifiée.

Le Roi a incontestablement le pouvoir de ne pas ratifier une convention approuvée par les Chambres législatives. La décision de lier l'Etat en droit international par une convention est une décision d'opportunité, sur laquelle le Conseil d'Etat n'a évidemment pas à se prononcer. Mais la publication d'une convention, approuvée par les Chambres, qui ne lie pas la Belgique - soit qu'elle ne soit pas encore en vigueur dans les relations internationales, soit que la Belgique ne l'ait pas encore ratifiée - comporte des risques contre lesquels le Conseil d'Etat doit mettre en garde.

Une convention qui a été approuvée par la Belgique et qui y a été publiée est considérée comme de droit interne, même si elle n'est pas encore entrée en vigueur dans les relations internationales de la Belgique. L'attention a déjà été attirée sur ce point dans l'avis L. 9310 du Conseil d'Etat du 22 octobre 1965 relatif au projet de loi sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire, qui est devenu loi le 19 juillet 1966. L'avis ajoutait : "C'est là une législation transitoire d'un type particulier. Etant donné les

.../...

circonstances données et compte tenu du caractère temporaire du régime, cette technique législative peut néanmoins être admise. Il va évidemment de soi que le texte des conventions devra, au plus tard, être publié simultanément avec la loi en projet".

La Convention de Paris a été ratifiée et elle a été publiée en même temps que la loi du 18 juillet 1966. La Convention complémentaire du 31 janvier 1963 et son Protocole du 28 janvier 1964, quoique publiés, n'ont pas été ratifiés et attendent depuis de longues années une loi d'exécution, alors qu'ils sont en vigueur depuis le 4 septembre 1974 entre un grand nombre d'Etats.

Lorsqu'il ne fait aucun doute qu'une convention ne comporte des droits et des obligations que pour les Parties contractantes, rien ne s'oppose, théoriquement du moins, à une publication sans ratification et sans loi d'exécution. La pratique a toutefois montré que des justiciables réussissent à se faire reconnaître le bénéfice de dispositions conventionnelles qualifiées par les juges de directement applicables ou obligatoires ("self-executing"), alors que les auteurs de la Convention croyaient n'avoir établi que des engagements entre Etats. Le risque est réel, dès lors que la Belgique, tout en ne s'estimant pas liée, ait reconnu des droits à ses justiciables. Ce risque doit être évité.

2. Ainsi qu'il a été dit incidemment à la fin du I.5 du présent avis, l'exposé des motifs fait état de négociations menées dans le cadre de l'Organisation de coopération et de développement économiques par l'Agence pour l'énergie nucléaire (organe, sans personnalité juridique, de l'O.C.D.E.) en vue

de la conclusion d'un nouveau protocole additionnel. Selon l'exposé des motifs, ces négociations sont actuellement à ce point avancées "qu'il s'indique (ou qu'il s'impose), dans le présent projet, de tenir compte des adaptations déjà acceptées par la plupart des parties contractantes". Selon le délégué du Gouvernement, l'article 4, 1° et 2°, l'article 7, 2°, et l'article 17 ont été formulés de manière à tenir compte dès à présent des résultats des négociations obtenus au sein de l'O.C.D.E. Il est clair que l'article 8 du projet, lui aussi, contient déjà des éléments d'un futur protocole additionnel.

L'inscription dans un projet de loi des résultats obtenus au cours de négociations internationales mais non encore arrêtés définitivement dans un acte international officiel, soulève un problème d'ordre général.

a) Il y a d'abord l'impossibilité où se trouve le Conseil d'Etat de vérifier la conformité du projet de loi aux conventions dont la loi doit fixer les mesures d'application, s'il n'est mis en possession d'un texte, fût-il uniquement signé au nom de l'Etat Belge, du nouveau protocole qui, selon l'exposé des motifs, vise à modifier les obligations conventionnelles de la Belgique.

b) Ensuite, et au fond, il y a le risque de discordance entre la loi et le nouveau protocole additionnel, si l'enchaînement chronologique et logique des procédures d'élaboration de la loi et du nouveau protocole n'est pas parfaitement assuré. Le nouveau protocole n'a pas encore été signé. Après sa signature, il devra être approuvé par les Chambres en vertu de l'article 68 de la Constitution, car il n'est pas douteux que, vu la nature de la matière, il est susceptible tant de grever

.../...

l'Etat que de lier individuellement les Belges. Il n'y a aucune certitude quant au calendrier et au résultat final des deux procédures de signature et d'approbation. Dans l'hypothèse où les dispositions du nouveau protocole envisagées au stade actuel des négociations de l'O.C.D.E. sont reprises dans une loi - conformément à l'intention du Gouvernement, attestée par l'exposé des motifs - ne seraient finalement pas acceptées ou subiraient des modifications, il n'est pas exclu que les justiciables belges se soient vu attribuer par la loi des droits qui ne sont pas opposables en vertu de dispositions conventionnelles aux autres Etats contractants ou à leurs ressortissants.

c) L'article 8 du projet de loi constitue un exemple frappant d'une situation de ce genre.

Selon le délégué du Gouvernement, il est envisagé, dans un nouveau protocole, de majorer le montant à charge de l'Etat (deuxième tranche du régime de réparation) et le montant à charge de l'ensemble des Etats (troisième tranche) comme suit :

- à charge de l'Etat : 175 millions de droits de tirage spéciaux auprès du Fonds monétaire européen (soit ± 7 milliards de FB, au taux de ± 40 FB par D.T.S.) au lieu de 3,5 milliards de FB, montant fixé dans la Convention complémentaire;

- à charge des Etats contractants : 300 millions de droits de tirage spéciaux (soit ± 12 milliards de FB) au lieu de 6 milliards de FB, montant fixé dans la Convention complémentaire.

.../...

Cependant, à l'article 8 du projet de loi, l'indemnité maximum à charge de l'exploitant est représentée par un montant nominal (3 milliards de FB), tandis que, dans le même projet de loi, notamment à l'article 20, il est simplement fait référence, pour les deuxième et troisième tranches, aux dispositions de la Convention complémentaire, lesquelles n'ont évidemment pas encore été adaptées aux montants que l'on envisage à présent, au sein de l'O.C.D.E., d'imposer respectivement à l'Etat (deuxième tranche) et à l'ensemble des Etats (troisième tranche).

La lecture simultanée ou combinée du projet de loi et de la Convention complémentaire révèle d'emblée qu'il y a disproportion entre l'obligation de réparation de l'exploitant - 3 milliards de FB; v. article 8 du projet de loi - et celle de l'Etat - (maximum 70 millions d'unités de compte A.M.E. ou 3,5 milliards de FB; v. article 3, b), ii) de la Convention complémentaire auquel se réfère l'article 20 du projet de loi), au-delà desquelles il faut recourir directement à la troisième tranche à charge des Etats contractants (jusqu'à 120 millions d'unités de compte A.M.E. ou 6 milliards de FB; v. article 3, b), iii) de la Convention complémentaire visée également à l'article 20 du projet de loi).

Il est compréhensible que l'on cherche, au sein de l'O.C.D.E., à adapter les montants de la deuxième et de la troisième tranche. Le Conseil d'Etat doit cependant faire observer qu'au cas où, ayant été adopté par les Chambres, sanctionné et promulgué par le Roi et publié, le projet acquiert force de loi avant que les négociations menées au sein de l'O.C.D.E. n'aient abouti, sous la forme par exemple d'un protocole additionnel, à un nouveau texte de convention obligatoire

.../...

en Belgique, l'obligation de réparation de l'exploitant (3 milliards de FB) sera hors de proportion avec l'obligation de réparation incombant à l'Etat (0,5 milliard de FB), soit la différence entre les 3 milliards de FB fixés par le projet de loi et les 3,5 milliards de FB fixés par la Convention complémentaire qui, par hypothèse, n'est pas encore adaptée.

Une parfaite synchronisation des engagements internationaux et de la législation interne est,de toute évidence, indispensable.

3. Il a été dit au I.6 du présent avis que la loi en projet et les conventions applicables formeront un corps de textes qui se complètent mutuellement et que pareille technique législative oblige le législateur à s'en tenir scrupuleusement à la terminologie de ces conventions.

Si le texte français du projet respecte assez bien la terminologie des conventions, le texte néerlandais, par contre, se donne une terminologie propre, qui ignore totalement le texte néerlandais des conventions, comme si ce texte néerlandais n'existait pas ou n'était pas authentique.

Or, la Convention de Paris (à l'Annexe II) et son Protocole additionnel (à l'Annexe II.e) ainsi que la Convention complémentaire (à l'article 25) portent clairement qu'ils sont faits "en français, en anglais, en allemand, en espagnol, en italien et en néerlandais". Et ces Conventions ont été approuvées par les Chambres législatives et publiées au Moniteur belge dans leurs versions française et néerlandaise.

.../...

Le Conseil d'Etat a déjà signalé cette imperfection dans son avis L. 9310 du 22 octobre 1965 concernant un projet de loi relatif à la même matière et portant exécution des mêmes conventions. Il a dû constater, également, à l'occasion d'autres avis qu'il n'était pas tenu compte des textes néerlandais authentiques de certaines lois ou conventions.

Dans une matière à caractère international comme celle-ci, le respect de la valeur authentique attachée à un texte s'impose d'autant plus que les expressions et termes employés dans les conventions sont également repris dans les législations internes de nos voisins. Dans l'intérêt de la sécurité juridique internationale, les législations internes doivent concorder du point de vue terminologique, et cela vaut en Belgique tant pour le texte néerlandais à l'égard des Pays-Bas que pour le texte français à l'égard de la France et du Luxembourg.

Le projet de loi parle de "burgelijke aansprakelijkheid" au lieu de "wettelijke aansprakelijkheid", de "conventie" au lieu de "verdrag", de "nucleair ongeval" au lieu de "kernongeval", de "kernbrandstoffen" au lieu de "splijtstoffen", de "financiële waarborg" au lieu de "financiële zekerheid", de "stoffen" au lieu de "produkten" etc. De plus, certaines dispositions qui trouvent leur origine dans les conventions sont rédigées d'une manière totalement différente dans le texte néerlandais du projet de loi.

Aussi, la plupart des articles de ce texte doivent-ils être corrigés et, souvent, réécrits.

La terminologie ainsi adaptée devrait également être utilisée dans l'exposé des motifs.

.../...

III. OBSERVATIONS PARTICULIERES.

Intitulé de la loi.

La loi en projet tend principalement à régler l'application de la Convention de Paris sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire, de la Convention de Bruxelles complémentaire à la Convention de Paris ainsi que de leurs Protocoles additionnels. Ces quatre actes internationaux étant appelés à faire corps avec la loi, l'intitulé de celle-ci doit être conforme à l'intitulé de la Convention de base de Paris.

L'intitulé du texte néerlandais "Wetsontwerp inzake de burgerrechtelijke aansprakelijkheid op het vlak van de kernenergie" doit dès lors être remplacé par l'intitulé suivant :

"Wetsontwerp inzake wettelijke aansprakelijkheid op het gebied van de kernenergie".

Intitulé du Titre Ier.

Dans le texte néerlandais de cet intitulé, le terme "burgerlijke aansprakelijkheid" doit être remplacé par "wettelijke aansprakelijkheid".

Article 1er.

Cet article gagnerait à être rédigé comme suit :

.../...

"Pour l'application de la présente loi, il y a lieu d'entendre par :

a) la "Convention de Paris" : la Convention sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire signée à Paris le 29 juillet 1960 et le Protocole additionnel signé à Paris le 28 janvier 1964, approuvés par la loi du 1er août 1966;

b) la "Convention complémentaire" : la Convention complémentaire à la Convention de Paris signée à Bruxelles le 31 janvier 1963 et le Protocole additionnel à cette Convention, signé à Paris le 28 janvier 1964, approuvés par la loi du 1er août 1966;

c) le "Ministre" : le ministre qui a dans ses attributions les assurances en matière d'énergie nucléaire;

d) les termes "accident nucléaire", "installation nucléaire", "combustibles nucléaires", "produits ou déchets radioactifs" et "substances nucléaires" : les notions définies à l'article 1er de la Convention de Paris".

Article 2.

Cette disposition concerne le champ d'application territorial du Titre Ier du projet de loi.

La question est réglée à l'article 2 de la Convention de Paris et à l'article 2 de la Convention complémentaire.

.../...

Il ressort de la combinaison de ces deux articles que trois éléments sont déterminants :

- l'endroit où l'accident nucléaire se produit;

- l'endroit où le dommage est subi;

- subsidiairement, la qualité de "ressortissant" de la victime.

L'article 2 de la Convention de Paris dispose, à titre de règle générale, que la Convention "ne s'applique ni aux accidents nucléaires survenus sur le territoire d'Etats non-contractants, ni aux dommages subis sur ces territoires". L'Etat peut toutefois en disposer autrement par la loi et il est clair que le Gouvernement a l'intention de faire usage de ce pouvoir.

L'article 2 de la Convention complémentaire maintient l'exception selon laquelle les accidents nucléaires survenus sur le territoire d'un Etat non contractant sont exclus du champ d'application de la Convention. Il modifie toutefois la condition relative à l'endroit où le dommage est subi, en ce sens que le dommage subi en haute mer ou au-dessus n'est réparé que dans les hypothèses suivantes :

- en cas de dommage à bord d'un navire ou d'un aéronef immatriculé dans un Etat contractant (quelle que soit donc la nationalité de la victime);

- en cas de dommage subi par un ressortissant d'un Etat contractant (quelle que soit donc l'immatriculation nationale du navire ou de l'aéronef), étant entendu que si ce "ressortissant" réclame une indemnité du chef de dommages causés à son navire

.../...

ou à son aéronef, celui-ci doit être immatriculé dans un Etat contractant (on veut manifestement exclure ainsi du bénéfice de la réparation les navires et les aéronefs naviguant sous "pavillon de complaisance").

L'article 2 du projet de loi étend l'application de ces règles

- directement par la loi, dans l'article 2 même (alinéa 1er),

- et en habilitant le Roi à l'étendre davantage (alinéa 2).

Une observation préalable s'impose : le fait que tant l'alinéa 1er que l'alinéa 2 font exclusivement référence à la Convention de Paris sans viser la Convention complémentaire pourrait faire croire que le système de réparation à deux tranches supplémentaires - objet et but premier de la Convention complémentaire, - n'est pas envisagé pour les accidents dont il est question à l'article 2. Le Conseil d'Etat présume qu'il n'entre pas dans les intentions du Gouvernement d'apporter cette restriction. En effet, la loi en projet tend aussi et même en premier lieu à assortir de mesures d'application la Convention complémentaire. De plus, le texte du projet vise les dispositions du "Titre Ier de la présente loi", lequel, dans son ensemble, porte exécution de l'une comme de l'autre de ces deux Conventions.

<u>En ce qui concerne l'alinéa 1er.</u>

L'alinéa 1er de l'article 2 étend l'application du régime aux accidents survenus dans les Etats non contractants. Il fait ainsi usage de l'autorisation accordée au législateur national par la Convention de Paris, mais il se heurte à l'article 2 de la Convention complémentaire qui ne prévoit pas

.../...

cette faculté. Il est vrai que l'article 14, c), de cette Convention complémentaire dispose que rien ne s'oppose à ce qu'un Etat "prenne des dispositions en dehors du cadre de la Convention de Paris et de la présente Convention". Encore faut-il que ces dispositions "n'entraînent pas d'obligations supplémentaires pour les autres Parties contractantes dans la mesure où des fonds publics de ces Parties sont en cause". Or, l'extension envisagée est de nature à aggraver l'obligation de réparation des Etats contractants, et ce dès que le montant de 3,5 milliards fixé actuellement à charge de l'Etat lui-même sera dépassé. Le fait que l'extension n'est applicable que sous réserve de réciprocité n'est pas de nature à supprimer cette objection : en effet, les Etats qui ne prévoient pas pareille extension sont, en vertu de la Convention complémentaire, également tenus de contribuer à la réparation.

La rédaction de l'alinéa 1er laisse planer quelque incertitude sur l'applicabilité de la loi à un accident nucléaire survenu en haute mer. On peut évidemment soutenir que, dès lors que même un accident survenu dans un Etat non contractant peut donner lieu à réparation, il doit à plus forte raison en être ainsi pour les accidents survenus en haute mer. Il serait utile cependant que la conclusion de ce raisonnement a fortiori fût énoncée expressément.

En ce qui concerne le dommage, le régime de réparation non seulement est rendu applicable aux dommages subis dans un Etat contractant (ce qui, en soi, n'apporte rien qui ne soit déjà contenu dans la Convention de Paris et dans la Convention complémentaire), mais il est étendu aux dommages subis en haute mer. Le texte du projet de loi ne précise pas si seuls les ressortissants des Etats contractants ou si toutes les victimes d'un dommage en haute mer, indistinctement, peuvent prétendre à réparation.

.../...

L'alinéa 2, par contre, limite l'extension qu'il envisage "au profit des Etats contractants". Les restrictions assez précises apportées par la Convention complémentaire (dommage à bord de navires ou d'aéronefs immatriculés dans les Etats contractants et dommage subi par des ressortissants de ces Etats) ne sont pas reprises dans le projet de loi, qui ne fait pas davantage référence à l'article 2 de cette Convention. Ici non plus, la réserve de réciprocité n'apporte pas de solution - encore qu'elle fournisse une indication -, étant donné que d'autres Etats peuvent également prévoir dans leur législation une extension sans limiter celle-ci aux ressortissants des Etats contractants.

La formule de réciprocité est par ailleurs fort imparfaite. Le membre de phrase "... pour autant que la législation nationale de l'Etat contractant dans lequel le dommage a été subi ait également prévu cette extension", exclut l'accident en haute mer : la haute mer ne fait pas partie d'un "territoire" sur lequel un Etat exerce sa souveraineté, de sorte que la réciprocité ne couvre qu'en partie les hypothèses visées à l'alinéa 1er.

En ce qui concerne l'alinéa 2.

L'alinéa 2 de l'article 2 habilite le Roi à étendre le régime de réparation aux accidents survenus sur le territoire d'Etats non contractants - extension déjà prévue - à l'alinéa 1er encore qu'en méconnaissance de la Convention complémentaire (voir ci-dessus) - ainsi qu'aux dommages subis sur le territoire d'Etats non contractants. C'est ce dernier point qui constitue la principale différence par rapport au contenu de l'alinéa 1er.

.../...

Le Gouvernement entend sans doute viser également les dommages subis en haute mer. Il ne serait pas logique, en effet, de réparer les dommages subis dans des Etats non contractants et d'exclure les dommages subis en haute mer, d'autant que l'alinéa en question dispose expressément que l'extension est faite au profit des Etats contractants, c'est-à-dire, manifestement, au profit des ressortissants de ces Etats. Si cette dernière hypothèse est exacte, il y a lieu de reproduire également dans le texte la restriction prévue par la Convention complémentaire relativement au dommage subi en haute mer ou, du moins, de faire référence à l'article 2, a), ii), de cette Convention.

En ce qui concerne l'ensemble des alinéas 1er et 2.

Aucun des deux alinéas de l'article 2 ne dit qu'il doit s'agir d'un accident dont la responsabilité incombe à un exploitant belge. Cette condition figure cependant expressément à l'article 2, a), i), de la Convention complémentaire. Elle est répétée à trois reprises dans le commentaire, bref d'ailleurs, que l'Exposé des motifs consacre à l'article 2, ce qui montre bien que le Gouvernement y attache lui aussi une grande importance. Mentionner cette condition également dans la loi ne saurait dès lors être considéré comme superflu.

Les eaux territoriales ne sont mentionnées nulle part, même pas dans les deux Conventions. Seul le commentaire de la Convention de Paris publié sous la responsabilité de l'O.C.D.E. y fait allusion : "Il est entendu qu'au sens de la Convention les territoires incluent les eaux territoriales" ou "The term 'territory' as used in the Convention is understood to include territorial seas". Reprenant cette formule, l'exposé des motifs du présent projet de loi parle du "territoire, en ce compris les eaux territoriales". Il importe d'inscrire cette précision dans la loi.

.../...

L'espace aérien au-dessus de la haute mer, visé expressément à l'article 2, a), ii), de la Convention complémentaire, n'est pas mentionné dans la loi en projet et, de plus, il n'est pas fait référence à cet article de la Convention complémentaire. On a peine à croire que le Gouvernement entend exclure les accidents survenus dans les airs, en méconnaissance de l'article 2, a), de la Convention complémentaire qui n'exclut que les accidents "survenus entièrement sur le territoire d'un Etat non contractant à la présente Convention".

Enfin, on pourrait recourir, par la formulation du texte, à la notion de "ressortissant", définie comme suit à l'article 2, c), de la Convention complémentaire : "une Partie contractante ou toute subdivision politique d'une telle Partie, ou toute personne morale de droit public ou de droit privé, ainsi que toute entité publique ou privée n'ayant pas la personnalité juridique, établie sur le territoire d'une Partie contractante". L'Etat lui-même est donc également compris dans la notion de "ressortissant".

Proposition de texte.

Pour élaborer le nouveau texte proposé ci-après pour l'article 2 et sous réserve des intentions exactes du Gouvernement, le Conseil d'Etat a considéré :

- que le régime de la Convention complémentaire, savoir l'obligation supplémentaire de réparation au moyen de fonds publics incombant à l'Etat et aux autres Etats contractants sera applicable aux hypothèses envisagées à l'article 2;

.../...

- que les accidents nucléaires survenant sur le territoire d'Etats non contractants demeurent soustraits au champ d'application de la loi, conformément aux deux Conventions que la loi entend précisément exécuter;

- que la clause de réciprocité prévue à l'alinéa 1er doit dès lors être supprimée.

Il est suggéré de rédiger l'article 2 comme suit :

"Article 2.-

§ 1er. Les dispositions du Titre Ier sont applicables aux dommages causés par un accident nucléaire dont la responsabilité incombe à l'exploitant, à condition que l'accident soit survenu sur le territoire d'un des Etats contractants, en haute mer ou au-dessus,et que les dommages aient été subis soit sur le territoire d'un des Etats contractants, soit en haute mer ou au-dessus, à bord d'un navire ou d'un aéronef immatriculé sur le territoire d'un de ces Etats, soit en haute mer ou au-dessus, par un ressortissant d'un de ces Etats dans les conditions prévues par l'article 2, a), ii), 3, de la Convention complémentaire.

§ 2. Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, étendre l'application du Titre Ier de la présenté loi aux dommages causés par des accidents nucléaires au sens de l'alinéa 1er et subis par un ressortissant d'un Etat contractant sur le territoire d'Etats non contractants.

§ 3. Pour l'application du présent article, les eaux territoriales sont considérées comme faisant partie du territoire".

.../...

Article 3.

L'article 3 définit la qualité d'"exploitant".

Conformément à l'article 1er, vi), de la Convention de Paris, est considérée comme "exploitant" d'une installation nucléaire : "la personne désignée ou reconnue par l'autorité publique compétente comme l'exploitant de cette installation nucléaire".

La loi du 18 juillet 1966 actuellement en vigueur fait dépendre la qualité d'exploitant d'une reconnaissance préalable accordée par le Roi.

L'Exposé des motifs relève à juste titre que cette règle n'est pas conforme à la Convention de Paris, puisque "... un exploitant non reconnu qui détiendrait néanmoins des matières nucléaires, pourrait, en cas d'accident nucléaire, échapper à la responsabilité objective organisée par la Convention de Paris; sa responsabilité ressortirait uniquement au droit commun".

Le projet de loi se propose de faire dépendre la qualité d'exploitant de la détention, de la mise en oeuvre ou de la prise en charge de substances nucléaires, de sorte que l'exploitant non reconnu tomberait également sous l'application de la loi.

Eu égard, en outre, à l'observation générale II, point 6, il conviendrait de rédiger l'article 3 comme suit :

"Est exploitant au sens de la présente loi toute personne qui détient ou met en oeuvre, dans une installation nucléaire, des combustibles nucléaires, des produits ou des déchets radioactifs, ou qui prend en charge des substances nucléaires destinées à ses installations".

.../...

Enfin, il y a lieu de signaler que l'Exposé des motifs fait état d'un "paragraphe 1er" et d'un "paragraphe 2" de l'article 3 alors que, dans le projet de loi même, cet article ne comporte qu'un seul alinéa. L'Exposé des motifs doit être adapté à ce qui est sans doute une version ultérieure de l'article ici examiné.

Article 4.

Par souci notamment de concordance avec le texte des conventions, il se recommande de rédiger cet article comme suit :

"Pour l'application de la présente loi, le Roi peut considérer comme une installation nucléaire unique :

1° plusieurs installations nucléaires ayant le même exploitant et se trouvant sur le même site, ainsi que toute autre installation sur ce site où sont stockées des matières radioactives;

2° une ou plusieurs installations non nucléaires exploitées conjointement, dans un but commun, avec une installation nucléaire implantée sur le même site.

Il peut déterminer, pour ces cas, des conditions particulières à remplir par l'exploitant, notamment en ce qui concerne l'assurance ou une autre garantie financière".

CHAPITRE III. - Intitulé.

Dans l'intitulé néerlandais du chapitre III, il y a lieu de remplacer l'expression "burgerrechtelijke aansprakelijkheid" par "wettelijke aansprakelijkheid".

.../...

Article 6.

Il est préférable, pour la rédaction de cet article, de serrer de plus près le texte de l'article 3, c), de la Convention de Paris.

On écrira donc :

"En outre, l'exploitant d'une installation nucléaire est responsable, conformément à l'article 3, c), de la Convention de Paris, de tout dommage qui provient ou résulte de rayonnements ionisants émis par d'autres sources de rayonnements se trouvant dans cette installation".

Article 7.

Article 7, 1°.

Il convient tout d'abord de s'en tenir à la terminologie de l'article 3, a), de la Convention de Paris et d'écrire dans le texte néerlandais : "op het terrein" au lieu de "op dezelfde vestiging", "die bestemd zijn om te worden gebruikt" au lieu de "die moeten gebruikt worden".

La disposition selon laquelle l'exploitant n'est pas responsable des dommages à d'autres installations nucléaires, même en cours de construction, qui se trouvent sur le site, ne trouve aucun appui dans les conventions dont le projet de loi règle l'application.

.../...

Le délégué du Gouvernement a précisé qu'il s'agit ici d'une des dispositions du projet de protocole qui a fait ou fait encore l'objet de négociations au sein de l'O.C.D.E. L'article 3, a), de la Convention de Paris serait remplacé par une nouvelle disposition. Seule la version française de ce nouveau texte lui ayant été communiquée, le Conseil d'Etat n'est pas en mesure de vérifier la conformité du texte néerlandais du projet de loi avec celui du protocole en projet. De plus, l'observation générale II, 2, du présent avis garde ici toute sa valeur.

Sous cette réserve, le texte suivant est proposé :

"Article 7.-

L'exploitant d'une installation nucléaire :

1° n'est pas responsable des dommages à l'installation nucléaire elle-même et à d'autres installations nucléaires, même en cours de construction, qui se trouvent sur le site, ni des dommages aux biens qui se trouvent sur ce site et qui sont ou doivent être utilisés en rapport avec l'une ou l'autre de ces installations;

2° ... (v. ci-dessoûs)".

Article 7, 2°.

Selon l'article 3, a), ii), de la Convention de Paris, les dommages au moyen de transport ne sont pas réparés. L'article 7, c), de la même Convention autorise toutefois le législateur national à rendre l'exploitant responsable des dommages au

.../...

moyen de transport "à condition qu'en aucun cas l'inclusion des dommages au moyen de transport n'ait pour effet de réduire la responsabilité de l'exploitant pour les autres dommages à un montant inférieur à 5.000.000 d'unités de compte".

La restriction susvisée n'a pas été reprise dans le projet de loi.

Selon les déclarations du délégué du Gouvernement, le projet de protocole précité imposera la responsabilité pour les dommages causés au moyen de transport. La condition selon laquelle la réparation des dommages causés au moyen de transport ne peut en aucun cas avoir pour effet de réduire la responsabilité de l'exploitant pour les autres dommages à un montant inférieur à 5.000.000 d'unités de compte ou - nouvelle adjonction - à un montant inférieur à celui fixé par la législation nationale, est maintenue, les unités de compte A.M.E. étant toutefois remplacées par des droits de tirage spéciaux.

En raison de l'absence de cette condition restrictive dans le projet, il n'est pas exclu qu'à défaut de fonds, l'exploitant lui-même ne puisse réparer les dommages autres que ceux causés au moyen de transport. On pourrait affirmer qu'il ne saurait y avoir d'objection à cela puisque, selon la Convention complémentaire, l'Etat d'abord et l'ensemble des Etats ensuite paient la réparation non couverte par l'exploitant.

Il n'empêche que l'obligation de réparation de l'Etat et des autres Etats contractants pourrait s'en trouver aggravée. On se rappellera (v. I, 4, du présent avis) que selon les textes actuels des conventions, l'Etat a une obligation de réparation de 3,5 milliards de FB, l'ensemble des Etats, une obligation de réparation de 3,5 à 6 milliards de FB. Le fait que ces "tranches"

.../...

seront sans doute portées respectivement à 7 et à 12 milliards de FB, en vertu d'un nouveau protocole, ne lève pas l'objection de principe.

Vu le caractère incertain de cette matière, le Conseil d'Etat n'est pas en mesure de faire une proposition de texte. Il se borne à proposer, pour le texte néerlandais de l'article 7, 2°, du projet de loi, le remplacement du mot "waarop" par le mot "waarin".

Article 8.

A l'alinéa 1er de cet article, le montant maximal de la responsabilité de l'exploitant est fixé à 3 milliards de FB. Ce montant correspond environ à celui que l'on envisage de déterminer au sein de l'O.C.D.E. dans un nouveau protocole additionnel, ainsi qu'il a déjà été exposé au I., 5, du présent avis. Du point de vue juridique, cette majoration à charge de l'exploitant, bien qu'elle anticipe sur le nouveau protocole, ne soulève aucune objection. L'article 7, b), de la Convention de Paris, permet, en effet, au législateur national de fixer un montant supérieur à 15 millions d'unités de compte A.M.E., et la Convention complémentaire prévoit l'intervention de l'Etat à partir d'un montant correspondant à 3,5 milliards de FB. Il y a donc, de part et d'autre, une marge suffisante. Il n'en résultera pas moins une disproportion de fait entre l'obligation de réparation de l'exploitant et celle de l'Etat, ainsi qu'il a déjà été dit au II, 2, du présent avis.

.../...

L'alinéa 2 n'est pas en concordance avec l'article 7, b), de la Convention de Paris. Aux termes de cet article 7, b), le montant maximum peut être majoré ou diminué "compte tenu de la possibilité pour l'exploitant d'obtenir l'assurance ou une autre garantie financière requise ...". Dans le projet de loi, les motifs permettant de modifier le montant maximum sont plus nombreux : ils englobent "la dimension et (le) type d'une installation nucléaire, ... l'importance d'un transport ou toute autre circonstance, qui peuvent influencer la valeur".

Ici encore, selon le délégué du Gouvernement, le projet de loi anticipe sur un nouveau protocole en voie d'élaboration au sein de l'O.C.D.E. Se référant à l'observation II, 2, du présent avis, le Conseil d'Etat se borne à signaler que ce n'est que lorsque le nouveau protocole aura acquis force obligatoire en Belgique que le Roi pourra exercer, sur la base de ce choix très étendu de critères, le pouvoir qui lui est attribué. Entre-temps, les possibilités du marché des assurances (au sens large) sont les seuls motifs qui puissent justifier une majoration ou une diminution.

Le texte de l'article 8 serait mieux et plus simplement rédigé comme suit :

"Le montant maximal de la responsabilité de l'exploitant pour les dommages s'élève à 3 milliards de francs pour chaque accident nucléaire.

Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, en vue d'en maintenir constante la valeur ou en considération de la capacité et de la nature de l'installation nucléaire, de l'importance du transport ou de toute autre circonstance

.../...

pouvant en influencer la valeur, majorer ou diminuer ce montant, sans qu'il puisse être inférieur au montant minimal défini à l'article 7, b), de la Convention de Paris".

CHAPITRE IV. Intitulé.

Dans l'intitulé néerlandais, il y a lieu de remplacer l'expression "burgerlijke aansprakelijkheid" par "wettelijke aansprakelijkheid".

Article 9.

Cet article gagnerait à être rédigé comme suit :

"L'exploitant d'une installation nucléaire est tenu, conformément à l'article 10, a), de la Convention de Paris, d'avoir ~~et~~ de maintenir une assurance ou une autre garantie financière couvrant sa responsabilité à concurrence du montant fixé par l'article 8 de la présente loi ou en vertu de cet article".

Article 10.

L'habilitation donnée par cet article au ministre méconnaît les articles 67 et 78 de la Constitution, qui attribuent le pouvoir de faire les règlements et arrêtés au Roi. En outre, elle s'écarte du pouvoir d'exécution que la loi du 29 mars 1958 relative à la protection de la population contre les dangers résultant des radiations ionisantes confère au Roi en ce qui concerne l'agrément des installations nucléaires.

.../...

Le texte suivant est proposé :

"Sans préjudice de l'application des dispositions légales et réglementaires relatives à la protection de la population et des travailleurs contre le danger des radiations ionisantes, il est interdit à l'exploitant d'une installation nucléaire de détenir ou de mettre en oeuvre des combustibles nucléaires, des produits ou des déchets radioactifs et de prendre en charge des substances nucléaires destinées à cette installation nucléaire, s'il n'est préalablement reconnu conformément aux dispositions de la présente loi et aux règles arrêtées par le Roi".

Article 11.

Dans cet article aussi, il convient de remplacer les mots "le Ministre" par "le Roi".

Il se recommande de rédiger l'alinéa 1er comme suit :

"La reconnaissance comme exploitant est accordée par le Roi, après que le demandeur a justifié qu'il dispose, pour faire face à sa responsabilité, d'une assurance ou d'une autre garantie financière au sens de l'article 9.

.../...

L'alinéa 4 serait mieux rédigé comme suit :

"L'arrêté portant refus ou révocation de la reconnaissance doit être motivé".

On rédigera l'alinéa 5 comme suit :

"L'arrêté portant octroi, refus ou révocation de la reconnaissance est notifié à l'exploitant par le Ministre ou son délégué. Il est publié par extrait au Moniteur belge dans les trois mois de la notification".

On aura soin, partout dans l'article, de remplacer "agrément" par "reconnaissance", conformément à la terminologie de la Convention.

A l'alinéa 6, on remplacera dans le texte néerlandais le mot "bij" par "in".

Article 12.

Le Ministre doit pouvoir vérifier à tout moment si l'exploitant respecte les obligations que lui impose l'article 9. Il est préférable de laisser à l'exploitant lui-même le soin d'en apporter la preuve à la demande du Ministre, plutôt que d'obliger le Ministre lui-même à réclamer des documents.

Il se recommande dès lors de rédiger le texte comme suit :

"Le ministre peut à tout moment demander à l'exploitant de produire la preuve qu'il respecte les obligations imposées par l'article 9".

.../...

Article 13.

Il résulte de l'article 13 du projet de loi que l'Etat, s'il veut exploiter lui-même une installation nucléaire, doit suivre la procédure de reconnaissance qui aboutit à un arrêté ministériel (ou à un arrêté royal, si la modification de l'article 10 proposée est adoptée, v. ci-dessus).

Il n'est pas logique que le Roi accorde par voie d'une reconnaissance, une autorisation à l'Etat dont il est le chef et au nom duquel il agit. Il convient donc de supprimer la référence à l'article 11.

La publication au Moniteur belge de la décision de l'Etat d'exploiter une installation nucléaire doit, toutefois, être maintenue.

Il se recommande, dès lors, de rédiger l'article 13 comme suit :

"L'Etat est responsable conformément à la présente loi des installations nucléaires dont il est l'exploitant.

L'obligation de s'assurer prévue à l'article 9 n'incombe pas à l'Etat lorsque celui-ci est exploitant.

Il est fait mention au Moniteur belge de la décision de l'Etat d'exploiter une installation nucléaire".

Article 14.

A l'article 14, il y a lieu de supprimer la référence à l'article 13 (reconnaissance de l'Etat comme exploitant), sans, pour autant, dispenser l'Etat des obligations

que l'article 14 impose à tout exploitant.

Pour le surplus, il est proposé, par souci de concordance avec le texte des conventions, de rédiger le texte comme suit :

"Le Ministre établit et tient à jour un registre public indiquant les installations nucléaires pour lesquelles l'exploitant a été reconnu conformément à l'article 11. Ce registre comprend une carte précisant l'implantation et les limites du site de chacune de ces installations nucléaires et éventuellement les limites du site sur lequel plusieurs installations nucléaires voisines sont implantées.

Chaque exploitant est tenu de communiquer au Ministre, selon les modalités fixées par le Roi, toutes modifications affectant les installations ou leur implantation.

Les limites d'une installation nucléaire ne sont opposables aux tiers que si elles figurent dans le registre public.

La liste des exploitants reconnus est publiée chaque année au Moniteur belge.

Le présent article est d'application analogue à toute installation nucléaire dont l'Etat est l'exploitant".

Article 15.

Le texte de l'article 15 peut être simplifié et amélioré comme suit :

.../...

"Sans préjudice de l'application des dispositions légales et réglementaires relatives à la protection de la population et des travailleurs contre les dangers résultant des radiations ionisantes :

1° l'exploitant d'une installation nucléaire est responsable, conformément à l'article 4 de la Convention de Paris, du transport de substances nucléaires, y compris le stockage en cours de transport;

2° le transporteur peut, avec l'accord de l'exploitant et du Ministre, être substitué à l'exploitant pour les dommages causés par un accident nucléaire survenu hors de l'installation, si les conditions requises à l'article 9 sont remplies. Dans ce cas, le transporteur est considéré comme exploitant et les dispositions de l'article 9 lui sont applicables".

Article 16.

Selon l'exposé des motifs, cet article impose à tout transporteur, même à celui qui est responsable au lieu et place de l'exploitant, l'obligation de détenir un certificat conforme aux dispositions de l'article 4, c), de la Convention de Paris.

Par souci de concordance avec les textes des conventions, il se recommande de rédiger cette disposition comme suit :

.../...

"Tout transporteur de substances nucléaires doit être en possession d'un certificat délivré par ou pour le compte de l'assureur ou de la personne ayant accordé une garantie financière et attestant qu'il est satisfait aux dispositions de l'article 9. Ce certificat doit répondre aux conditions prévues à l'article 4, c), de la Convention de Paris.

Le Roi détermine les modalités d'application du présent article".

La détermination de modalités d'application appartient constitutionnellement au Roi et non au Ministre. A vrai dire, la phrase chargeant le Roi de déterminer les modalités d'application de cet article est superflue, le Roi détenant ce pouvoir d'office en vertu de l'article 67 de la Constitution.

Article 17.

Cet article qui permet au Roi de disposer que l'article 16 ne s'applique pas aux transports à l'intérieur du territoire belge, ne trouve aucun appui dans le texte actuel des Conventions.

Le délégué du Gouvernement a déclaré qu'il s'agit ici de l'insertion dans le projet de loi d'une des nouvelles dispositions du protocole qui s'élabore au sein de l'O.C.D.E.

.../...

Le Roi ne pourra exercer ce pouvoir que lorsque ce nouveau protocole aura force obligatoire en Belgique.

Le texte même serait mieux rédigé comme suit :

"Le Roi peut disposer que l'article 16 ne s'applique pas aux transports effectués exclusivement en territoire belge".

Article 18.

Pour plus de simplicité et par souci de concordance avec le texte des conventions, la rédaction suivante est proposée pour l'article 18 :

"Conformément à l'article 7, e), de la Convention de Paris et sans préjudice de l'application de l'article 7, f), de cette Convention, le transit de substances nucléaires à travers le territoire belge est subordonné à la condition que l'exploitant étranger en cause assume les mêmes obligations que celles qui incombent à l'exploitant d'une installation nucléaire située sur le territoire belge".

Article 19.

Le texte serait mieux rédigé comme suit :

"Le total des indemnités payables pour les dommages causés par un accident nucléaire est limité, conformément à l'article 7, a), de la Convention de Paris, au montant maximal

.../...

fixé par l'article 8 de la présente loi ou en vertu de cet article".

Article 20.

Cet article prévoit la réparation des dommages au moyen de fonds publics auxquels il sera recouru lorsque les dommages excèdent le montant de la responsabilité de l'exploitant. La première tranche de ces fonds publics est à charge de l'Etat sur le territoire duquel l'installation nucléaire est établie, la seconde tranche à charge de l'ensemble des Etats contractants; la contribution de l'Etat fait l'objet de l'article 3, b), ii), de la Convention complémentaire et celle de l'ensemble des Etats fait l'objet de l'article 3, b), iii), de cette Convention.

Se référant à l'observation générale II, 2, c), du présent avis, le Conseil d'Etat fait remarquer que le montant de la première tranche, qui est à charge de l'exploitant responsable, est exprimé par une valeur nominale, soit 3 milliards de FB, tandis que les contributions de l'Etat et de l'ensemble des Etats figurent dans la loi sous forme de référence à l'article 3, b), ii) et iii), de la Convention complémentaire. L'article 3, b), ii), impose à l'Etat une obligation pouvant atteindre 70 millions d'unités de compte A.M.E., ce qui correspond à 3,5 milliards de FB, et à l'ensemble des Etats un montant entre 70 millions et 120 millions d'unités de compte A.M.E., ce qui correspond à 3,5 à 6 milliards de FB.

.../...

Tant que le nouveau protocole additionnel majorant les tranches à charge de l'Etat et de l'ensemble des Etats n'aura pas d'effet et, dès lors, par simple application de l'article du projet de loi examiné ici, il y aura une nette disproportion entre la charge qui incombe à l'exploitant (3 milliards) et la contribution maximale que l'Etat doit fournir (3,5 milliards, soit seulement 0,5 milliard de plus que l'exploitant).

Le texte néerlandais doit être mis en concordance avec le texte des conventions; il convient, dès lors, de le rédiger comme suit :

"In afwijking van artikel 19 en bij toepassing van het Aanvullend Verdrag zal, wanneer de door een kernongeval veroorzaakte schade groter is dan het overeenkomstig artikel 8 vastgestelde bedrag, het gedeelte van de schade dat hoger is dan dit bedrag vergoed worden met openbare middelen die ter beschikking worden gesteld anders dan ter dekking van de aansprakelijkheid van de exploitant, overeenkomstig artikel 3, b), ii) en iii), en 3, f), van dat Verdrag".

Article 21.

A l'alinéa 1er, le membre de phrase " ... elles sont fixées conformément au droit commun en matière de responsabilité" prête à confusion. Il pourrait susciter l'impression que la responsabilité est réglée selon le droit commun en matière de responsabilité fondée sur la faute, alors que les conventions et la loi d'exécution visent un régime de responsabilité objective. Le but de l'article est de faire déterminer le montant des réparations selon les règles applicables dans notre

.../...

système de droit. Il vaut mieux, dès lors, supprimer les mots "en matière de responsabilité".

En ce qui concerne l'alinéa 2, le Conseil d'Etat fait remarquer que la notion de "répartition équitable" est incompatible avec celle de "base proportionnelle". Les deux notions s'excluent : la proportionnalité est un critère purement quantitatif, tandis que, en cas de répartition équitable, d'autres critères peuvent être appliqués, par exemple : la priorité des dommages matériels sur les dommages moraux, la priorité des dommages aux personnes sur les dommages aux biens, etc. De plus, la proportionnalité - ou "base proportionnelle" - ne trouve aucun appui dans l'article 8 de la Convention complémentaire, où il n'est question que de "critèresde répartition équitables". Il se recommande, dès lors, de supprimer à l'article 21, les mots "qui se fera notamment sur une base proportionnelle".

Article 22.

En ce qui concerne le paragraphe ler, il peut être utile de rappeler que la notion de "sécurité sociale", visée dans cette disposition, englobe dans son acception habituelle :

- l'assurance maladie-invalidité;
- les allocations familiales;
- les vacances annuelles;
- les allocations de chômage;
- les pensions.

.../...

Point n'est besoin, dès lors, de mentionner l'assurance maladie et invalidité à côté de la sécurité sociale.

Le texte du paragraphe 1er peut être simplifié en remplaçant le membre de phrase "si le dommage subi ensuite d'un accident nucléaire est de nature ..." par les mots "même en cas d'accident nucléaire" et, pour le surplus, en aménageant le texte (comme proposé ci-après).

En ce qui concerne le paragraphe 3, on remarquera que l'Institut national d'assurance maladie-invalidité et l'assureur en matière d'accidents du travail et de maladies professionnelles assument un risque considérable s'ils paient des montants supérieurs aux maximums prévus dans le projet de loi. Il y a lieu d'espérer que l'hypothèse est purement théorique.

Par souci, entre autres, de concordance avec le texte des conventions, il est proposé de rédiger cet article comme suit :

"Les bénéficiaires d'un régime de sécurité sociale ou de réparation des accidents du travail ou des maladies professionnelles restent soumis, même en cas d'accident nucléaire, à la législation organisant ce régime.

Ces bénéficiaires ont le droit de demander réparation du dommage causé par un accident nucléaire, conformément à la présente loi, à la Convention de Paris et à la Convention complémentaire, dans la mesure où ce dommage n'est pas réparé en application des régimes visés à l'alinéa 1er et dans la mesure où il n'est pas interdit à ces personnes d'exercer des

.../...

droits à réparation à l'égard du tiers auteur de l'accident.

Les personnes ou organismes qui, en vertu des régimes visés à l'alinéa ler, ont fourni des prestations aux victimes d'un accident nucléaire, exercent, dans les limites prévues aux articles 19 et 20, contre l'exploitant, son assureur, la personne qui lui a accordé une autre garantie financière ou l'Etat, le droit de recours que leur confèrent ces régimes".

Article 23.

La rédaction suivante est proposée pour l'article 23 :

"Sans préjudice des dispositions de l'article 20, l'Etat répare, jusqu'à concurrence du montant maximal de la responsabilité de l'exploitant, les dommages qui n'ont pas été réparés au moyen d'une assurance ou d'une autre garantie financière. Dans ce cas, l'Etat est subrogé, pour les sommes qu'il a payées, à tous les droits et à toutes les actions des victimes".

Article 24.

Cet article traite des délais de déchéance et de prescription des actions en réparation.

.../...

Il se réfère à l'article 8 de la Convention de Paris et à l'article 7 de la Convention complémentaire et se borne, pour le surplus, faisant usage de la faculté donnée au législateur national, à fixer un bref délai de prescription, qui sera de trois ans.

L'élément principal (à savoir que les actions en réparation doivent être intentées sous peine de déchéance, dans le délai de dix ans à compter de l'accident nucléaire ou de vingt ans lorsque cet accident a été causé par du matériel volé, perdu, jeté par-dessus bord ou abandonné) n'est pas énoncé expressément à l'article 24 du projet de loi. Pour cet élément essentiel, il est simplement renvoyé à la Convention de Paris. Le bref délai de trois ans est le seul élément à être mentionné expressément et il est mis en évidence au point de capter toute l'attention du lecteur.

C'est là une conséquence de la technique législative appliquée par le Gouvernement et commentée au I.6 du présent avis.

Bien que cette technique ne soulève en principe aucune objection, on peut se demander si, vu la grande importance des délais de déchéance et de prescription, il ne serait pas préférable que le projet de loi règle la question par un texte directement compréhensible en soi, sans référence aucune au texte des conventions.

Pour le cas où le Gouvernement pourrait se rallier à ce point de vue, le texte suivant est proposé :

.../...

"Les actions en réparation en vertu de la présente loi doivent être intentées sous peine de déchéance dans le délai de dix ans à compter de l'accident nucléaire.

Dans le cas de dommage causé par un accident nucléaire mettant en jeu des combustibles nucléaires, produits ou déchets radioactifs qui étaient, au moment de l'accident, volés, perdus, jetés par-dessus bord ou abandonnés et n'avaient pas été récupérés, il y a également déchéance de l'action en réparation dix ans après l'accident nucléaire; ce délai ne peut cependant en aucun cas, être supérieur à vingt ans à compter de la date du vol, de la perte, du jet par-dessus bord ou de l'abandon.

L'action se prescrit par trois ans à compter du moment où le lésé a eu connaissance du dommage et de l'exploitant ou à compter du moment où il a dû raisonnablement en avoir connaissance, sans que les délais de dix ou de vingt ans fixés par le présent article puissent être dépassés.

Les dispositions légales particulières restent pleinement applicables".

Si le Gouvernement donne la préférence à la formule proposée par lui, il conviendra en tout état de cause d'assurer la concordance de la terminologie utilisée avec celle du texte des conventions.

Le texte du projet pourrait alors être remplacé par le texte suivant :

"Conformément à l'article 8 de la Convention de Paris et à l'article 7 de la Convention complémentaire et sans

.../...

préjudice des dispositions légales particulières, les actions en réparation doivent être intentées dans le délai de trois ans prenant cours à la date où le lésé a eu connaissance du dommage et de l'exploitant ou a dû raisonnablement en avoir connaissance.

Le délai fixé conformément à l'alinéa ler ne peut, en aucun cas, dépasser les délais fixés à l'article 8, a) et b), de la Convention de Paris".

Article 25.

Cet article donne aux juges le pouvoir de limiter la réparation, lorsque l'accident est provoqué en tout ou en partie par la faute de la victime.

1) Le Gouvernement se base sur le passage suivant (§ 48, alinéa 3) de l'Exposé des motifs de la Convention de Paris : "Lorsque l'accident ou le dommage est causé en totalité ou en partie par la victime, il appartient au tribunal compétent de décider, selon la législation nationale applicable, dans quelle mesure il sera tenu compte de cette faute pour la fixation de l'indemnité". Ce commentaire paraît uniquement destiné, dans la pensée des auteurs dudit Exposé, à confirmer que les législations nationales existantes en la matière restent applicables.On ne peut pas y voir une recommandation d'introduire un tel régime dans le droit national.

En droit belge, dans un régime de responsabilité objective, la limitation de la réparation accordée à la victime responsable du dommage est chose inhabituelle et, en tout cas, ne présente nulle part l'ampleur que lui donne

.../...

l'article 25 du projet de loi. L'article 48 de la loi sur les accidents du travail, par exemple, ne prévoit qu'un seul cas où il n'est pas dû d'indemnité à la victime, à savoir lorsqu'elle a provoqué "intentionnellement" l'accident. Il en résulte déjà que si l'article 22 et l'article 25 sont maintenus tous deux dans leur rédaction actuelle, il y aura discrimination entre les victimes selon qu'elles sont ou ne sont pas travailleur salarié : le travailleur salarié qui a provoqué l'accident ne se verra refuser réparation que s'il a agi intentionnellement (article 22), tandis que le non-salarié pourrait être exclu du bénéfice de toute réparation à l'un ou l'autre degré de négligence "grave" (article 25).

Ne serait-il pas préférable d'omettre cette disposition, vu son caractère insolite en droit et son caractère relativement marginal en fait ?

Si la disposition est maintenue, il conviendrait d'introduire dans l'article 25 la notion d'"acte intentionnel".

2) Le texte de l'article 25 du projet de loi n'envisage que l'hypothèse où l'accident nucléaire est provoqué par la victime. Il perd de vue qu'une fois l'accident nucléaire survenu, le dommage peut s'amplifier par la faute de quelqu'un. Le texte de l'Exposé des motifs de la Convention de Paris cité ci-dessus, sur lequel le Gouvernement s'est basé, distingue expressément les deux hypothèses ("Lorsque l'accident ou le dommage est causé ...").

.../...

La question de savoir si, en cas d'acte intentionnel, il y a lieu soit de refuser toute indemnité à la victime soit d'autoriser le juge à diminuer l'indemnité en équité, est laissée en suspens en raison de son caractère d'opportunité; elle donne lieu à la proposition alternative suivante :

"Lorsque l'accident nucléaire ou le dommage est provoqué intentionnellement par la victime, il ne lui est pas dû d'indemnité"

ou :

"Lorsque l'accident nucléaire ou le dommage est provoqué intentionnellement par la victime, le juge peut diminuer en équité l'indemnité à allouer à celle-ci".

Article 26.

Cet article traite des droits de recours à l'égard de deux types très différents de personnes :

- les §§ ler et 2 règlent le recours contre la personne physique qui a causé intentionnellement le dommage et contre la personne qui a reconnu, expressément par contrat, un droit de recours à l'exploitant (application de l'article 6, f), i) et ii), de la Convention de Paris et de l'article 5, a), de la Convention complémentaire);

.../...

- le § 3 règle le droit de recours de l'Etat et des autres Etats contractants contre l'exploitant, lorsque le dommage résulte d'une faute qui soit imputable à celui-ci (application de l'article 5, b), de la Convention complémentaire).

1) Le paragraphe 1er concerne le droit de recours de l'assureur ou de la personne qui a fourni une garantie financière : ils sont subrogés aux droits dont l'exploitant dispose en vertu de l'article 6, f), de la Convention de Paris. Il s'agit d'une véritable subrogation. L'Etat est assimilé à l'assureur ou à la personne qui a fourni une garantie financière, lorsqu'il a payé des indemnités en cas de défaillance des deux prénommés (par application de l'article 23 du projet) : dans ce cas, l'Etat n'intervient pas en exécution de ses propres obligations (2ème tranche de réparation), mais comme une sorte de garant de l'obligation d'autrui (celle de l'exploitant qui doit disposer de la première tranche de réparation consistant en fonds privés).

2) Le paragraphe 2 concerne le droit de recours de l'Etat belge et des autres Etats contractants, lorsqu'ils ont payé des indemnités aux victimes du chef de leurs obligations propres (deuxième et troisième tranches de réparation). Il y a lieu de rappeler qu'en vertu de l'article 20 du projet, ce n'est pas au titre de couverture de la responsabilité de l'exploitant que ces indemnités sont payées. Les indemnités payées au moyen de fonds publics, en application de l'article 20, résultent d'une obligation propre et non de la responsabilité ou de l'obligation de réparation incombant à l'exploitant. Il ne s'agit pas ici d'une subrogation, mais d'une action directe.

.../...

Cette différence doit être exprimée dans le texte avec le maximum de netteté ainsi que le Conseil d'Etat l'avait recommandé dans son avis L. 9310 du 22 octobre 1965.

Il est proposé de rédiger les deux paragraphes comme suit :

"§ ler. L'assureur et la personne ayant fourni une autre garantie financière sont subrogés de plein droit au droit de recours reconnu à l'exploitant par l'article 6, f), de la Convention de Paris. L'Etat belge est subrogé au même droit dans la mesure où, en vertu de l'article 23, il a effectué des paiements en lieu et place de l'exploitant.

§ 2. Lorsque des paiements ont été effectués en vertu de l'article 20 au moyen de fonds publics alloués par l'Etat belge ou par les autres Etats contractants, l'Etat belge dispose d'un droit de recours propre contre les personnes qui peuvent faire l'objet d'une action, en vertu de l'article 6, f), de la Convention de Paris".

3) Comme il a déjà été dit, le § 3 règle le droit de recours de l'Etat belge et des autres Etats contractants contre l'exploitant, lorsque le dommage résulte d'une faute qui est imputable à celui-ci. Il s'agit donc d'une mesure destinée à récupérer les indemnités payées au titre de la deuxième tranche (actuellement 3,5 milliards de FB, montant qui sera sans doute porté à 7 milliards par un nouveau protocole) et de la troisième tranche de réparation (actuellement 6 milliards de FB, montant qui sera sans doute porté à 12 milliards par un nouveau protocole).

.../...

a) Il y a lieu d'observer tout d'abord qu'à la première phrase du § 3, il est question du droit de recours de l'Etat belge et des parties contractantes, tandis que l'avant-dernière phrase porte que le "droit de recours est limité au montant maximum des fonds publics qui peuvent être alloués en vertu de l'article 3, b), ii) et 3, f), ii, de la Convention complémentaire". Or, ces deux dernières dispositions de la Convention visent exclusivement les montants versés par l'Etat (l'Exposé des motifs mentionne expressément "la seconde tranche") et non les montants que les Etats contractants paient conjointement. Il va sans dire que l'incohérence relevée ci-dessus entre la première et l'avant-dernière phrase du § 3, doit être éliminée.

b) Le deuxième problème est celui du degré de gravité de la faute de l'exploitant, fondement du droit de recours de l'Etat (et des Etats conjointement). Rappelons à ce propos les principes de base de tout le système (voir I.3. du présent avis). L'intention est de mettre en place un régime de responsabilité objective où la question de la faute ne doit même pas se poser. L'exploitant est responsable, peu importe que l'accident soit ou ne soit pas imputable à une faute de sa part. De plus, sa responsabilité est limitée à un montant à raison duquel il peut souscrire une assurance ou obtenir des garanties financières à des conditions raisonnables. Or, le § 3 va dans un sens diamétralement opposé : l'exploitant pourra également se voir réclamer des montants qui excèdent celui de sa responsabilité normale, à savoir les montants à payer par l'Etat (la deuxième tranche) et même les montants à payer conjointement par les Etats (la troisième tranche). Il est assez évident qu'une telle règle exceptionnelle doit, eu égard à la nature du système envisagé, être soumise à des conditions restrictives sévères si l'on ne veut pas ébranler les fondements même de ce système. Ce n'est pas une faute quelconque qui pourra entraîner pour l'exploitant la lourde sanction portée par

le paragraphe 3 : la faute devra être très grande. Il semble bien que telle soit l'intention du Gouvernement.

L'exposé des motifs parle de "faute lourde ou de faute professionnelle", et, plus loin, de "négligence grave ou lorsque l'exploitant aura sciemment omis de respecter les règles qui régissent la profession".

Le projet de loi même, par contre, s'il décrit la "faute" comme une "faute lourde", la qualifie aussi de "faute professionnelle". Et il poursuit, "Celle-ci est la négligence grave ou le fait de l'exploitant, qui consiste dans le non-respect des dispositions légales et réglementaires, des instructions des autorités de sécurité et des règles de l'art de la profession reconnues au niveau international". Avec une telle définition, et contrairement à la volonté du Gouvernement, même la moindre faute ou la faute la plus légère fondera la responsabilité complémentaire, de sorte qu'un droit de recours pourrait, pratiquement à chaque accident nucléaire, être exercé sur l'exploitant pour l'ensemble de la réparation. Il existe entre les notions de "faute lourde", de "négligence grave" et de "fait de l'exploitant", d'une part, et les définitions subséquentes, d'autre part, une indéniable distorsion qu'il convient d'éviter. Il est proposé d'utiliser la notion de "faute lourde manifeste" et d'en laisser l'appréciation au juge.

c) En troisième et dernier lieu, il convient d'observer que la dernière phrase du § 3 ne paraît pas tenir compte de ce que le montant maximum de la responsabilité normale de l'exploitant a été déterminé en considération de la capacité de couverture qui peut être trouvée sur la marché des assurances (au sens large) à des conditions raisonnables (voir l'article 8 du projet de loi et le commentaire qu'y consacre l'Exposé des motifs).

.../...

Le paragraphe 3 prévoit que le Roi tiendra compte à nouveau du marché des assurances pour limiter le montant à concurrence duquel l'Etat et même les Etats agissant conjointement peuvent exercer un droit de recours sur l'exploitant. La question se présente alors comme suit : ou bien, il est possible sur le marché des assurances de se faire assurer à des conditions raisonnables pour un montant supérieur et dans ce cas, le montant maximal de 3 milliards prévu par l'article 8 doit être augmenté, ou bien ce n'est pas possible et alors les 3 milliards constituent un maximum absolu. Dans les deux cas, la possibilité de tenir compte du marché des assurances pour la détermination des montants complémentaires (la deuxième, voire même la troisième tranche) susceptibles d'être réclamés de l'exploitant tombe.

Si le Gouvernement retient l'observation faite ci-dessus, il est proposé de rédiger le texte comme suit :

"§ 3. Lorsque, en vertu de l'article 20, l'Etat belge a effectué des paiements au moyen de fonds publics, il dispose dans cette même mesure d'un droit de recours contre l'exploitant si l'accident nucléaire est imputable à une faute lourde manifeste de celui-ci".

Article 27.

La Convention de Paris entend éviter que des tribunaux de différents pays soient compétents pour un seul et même accident nucléaire. Il est également souhaitable qu'il n'y ait pour chaque accident qu'un seul tribunal compétent au sein de

.../...

chaque Etat. Mais il n'est dit nulle part qu'il y a lieu de désigner d'avance, in abstracto, dans chaque pays un tribunal unique compétent pour tous les accidents nucléaires, quel que soit le lieu de l'accident ou la situation des installations nucléaires.

A l'article 13 de la Convention de Paris dont, selon l'Exposé des motifs, l'article 27 du projet est l'application, il est toujours question de "tribunaux" (au pluriel) d'une Partie contractante". La référence que fait l'exposé des motifs à l'article 13 est, dès lors, sans fondement pour ce qui est de la désignation du Tribunal de première instance de Bruxelles. En outre, la référence faite au début de l'exposé des motifs (alinéa 5) à l'article 9 de la Convention complémentaire est incorrecte; cet article n'a pas le contenu que lui prête l'Exposé des motifs.

De tous les Etats contractants, les Pays-Bas sont les seuls, selon le délégué du Gouvernement, à canaliser toutes les actions résultant d'accidents nucléaires vers le tribunal d'arrondissement de La Haye. Dans tous les autres pays, c'est le tribunal du lieu de l'accident ou du lieu où est située l'installation nucléaire de l'exploitant responsable qui est compétent, ou, plus généralement, c'est le droit commun qui reste applicable.

Il n'appartient pas au Conseil d'Etat de se prononcer sur l'option que le Gouvernement veut proposer aux Chambres législatives. Il considère néanmoins qu'il est de son devoir de souligner l'absence, dans la Convention de Paris ou dans d'autres textes, de tout motif de désigner au préalable et in abstracto le Tribunal de Bruxelles comme seul compétent pour tous les accidents nucléaires pouvant se produire en quelque

.../...

endroit que ce soit du territoire belge.

Article 28.

Pour assurer la concordance avec le texte des conventions et par souci de précision aussi, il est proposé de rédiger l'article 28 comme suit :

"La victime d'un dommage résultant d'un accident nucléaire dispose d'une action directe contre l'assureur ou toute personne ayant accordé une autre garantie financière, et, dans le cas visé à l'article 23, contre l'Etat".

Article 29.

Le paragraphe ler de l'article 29 prévoit que "l'Etat peut intervenir volontairement dans toute action ..." et que "les décisions judiciaires ont l'autorité de la chose jugée à l'égard de l'Etat, même si celui-ci n'est pas intervenu".

Si l'on peut considérer qu'un accident nucléaire passera rarement inaperçu, il n'en est pas moins nécessaire, pour des raisons de principe, que l'Etat soit avisé de toute action intentée en la matière afin qu'il puisse intervenir dans la cause dont on entend que la décision finale ait force de chose jugée à son égard.

Il est proposé de rédiger le § ler comme suit :

"L'Etat peut intervenir dans toute action fondée sur les dispositions de la Convention de Paris, de la Convention complémentaire et de la présente loi.

.../...

Si l'Etat n'est pas intervenu, le demandeur doit l'appeler à la cause avant la clôture des débats".

Au paragraphe 2, le Gouvernement entend manifestement reproduire la règle prévue par l'article 9 de la loi du 1er juillet 1956 relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité civile en matière de véhicules automoteurs.

Ici encore le projet se donne pour texte néerlandais une traduction personnelle du français, qui méconnaît l'existence d'un texte de loi néerlandais authentique.

Le paragraphe 2 gagnerait, dès lors, à être rédigé comme suit en néerlandais :

"Een vonnis gewezen in een geschil terzake van een door een kernongeval veroorzaakte schade kan aan de exploitant, aan het slachtoffer of aan diens rechthebbende, aan de verzekeraar of aan de persoon die een andere financiële zekerheid heeft gesteld, slechts worden tegengeworpen indien zij in het geding partij zijn geweest dan wel daarin zijn geroepen.

Niettemin kan het vonnis, dat in een geschil tussen het slachtoffer en de exploitant is gewezen, worden tegengeworpen aan de verzekeraar of aan de persoon die een andere financiële zekerheid heeft gesteld, indien is komen vast te staan dat deze in feite de leiding van het geding op zich heeft genomen.

De verzekeraar of de persoon die een andere financiële zekerheid heeft gesteld, kan de exploitant in het geding roepen dat door het slachtoffer tegen hem wordt ingesteld".

.../...

Article 30.

Il vaudrait mieux rédiger cet article comme suit :

"Le Roi organise le contrôle du règlement de l'indemnisation par les assureurs et les personnes ayant accordé une autre garantie financière. Il détermine, en outre, les conditions auxquelles les personnes qui ont droit à réparation en vertu de la Convention de Paris, de la Convention complémentaire ou de la présente loi, peuvent prendre connaissance des contrats d'assurance ou de garantie financière".

Article 31.

Cet article gagnerait à être rédigé comme suit :

"Le Roi peut, pour le règlement de l'indemnisation conformément à l'article 20 ou 23, organiser une procédure administrative ou judiciaire de conciliation qui devra, en tout cas, précéder tout débat devant le tribunal".

Article 32.

Il vaudrait mieux rédiger cet article comme suit :

"En cas de transit de substances nucléaires, y compris le stockage, le transporteur est responsable du dommage occasionné en Belgique par un accident nucléaire mettant en jeu ces substances et pour lequel la Convention de Paris n'a pas prévu de régime de réparation.

.../...

Le Roi peut, selon les règles qu'Il détermine, rendre les dispositions du Titre Ier applicables en tout ou en partie au transporteur visé à l'alinéa ler".

Article 33.

Le présent article gagnerait à être rédigé comme suit :

"En cas de détention, de mise en oeuvre ou de transport de sources de radiations ionisantes non soumises à l'application de la Convention de Paris, dans une installation nucléaire de la catégorie que le Roi désigne, l'exploitant est responsable du dommage occasionné en Belgique par les propriétés radioactives seules ou en combinaison avec d'autres propriétés toxiques ou nuisibles de ces radiations ionisantes.

Le Roi peut, selon les règles qu'Il détermine, rendre les dispositions du Titre Ier applicables en tout ou en partie à l'exploitant visé à l'alinéa ler".

Article 34.

Il est permis d'inférer de l'Exposé des motifs que l'article 34 a en vue des mesures qui doivent permettre que des dommages non couverts par la Convention complémentaire puissent néanmoins être réparés. L'Exposé des motifs distingue deux cas :

.../...

- le dommage occasionné par un exploitant d'un Etat qui, tout en étant soumis à la Convention de Paris, n'est pas partie à la Convention complémentaire et qui, dès lors, ne contribue pas à la troisième tranche d'indemnité;

- le dommage auquel s'appliquent les mesures complémentaires prévues par les "articles 33 et 34" (il s'agit sans nul doute des articles 32 et 33).

Le délégué du Gouvernement a confirmé qu'il s'agit de dommages "uniquement ... subis en Belgique" comme l'énonce l'Exposé des motifs, et non pas de "dommages occasionnés en Belgique" comme le dit le projet de loi.

Pour autant qu'il traduise les intentions exactes du Gouvernement, le texte suivant est proposé :

"Le Roi détermine, pour le dommage subi en Belgique, la manière dont l'Etat prend en charge la partie de la réparation qui excède le montant maximal fixé par l'article 8, lorsqu'il est fait application de l'article 32 ou de l'article 33 de la présente loi ou lorsque, bien que la responsabilité soit constatée conformément au Titre Ier et à la Convention de Paris, le régime de réparation prévu par la Convention complémentaire n'est pas d'application".

Article 35.

Il y a lieu de rédiger l'alinéa ler comme suit :

.../...

"Les infractions aux articles 9, 10, 14, alinéa 2, et 16 et aux arrêtés pris en exécution des articles 32 et 33, sont punies d'un emprisonnement ..." (sans modification pour le surplus).

Dans le texte néerlandais de l'alinéa 2, il y a lieu de remplacer les derniers mots "op die overtredingen toepasselijk" par les mots "van toepassing".

Le texte néerlandais de l'alinéa 3 devrait être rédigé comme suit :

"Onverminderd de bevoegdheid toegekend aan de officieren van gerechtelijke politie kan de Koning op de voordracht, ieder wat hem betreft, van de Ministers tot wiens bevoegdheid hetzij het verzekeringswezen, hetzij de bescherming van de bevolking en van de werknemers tegen het gevaar van ioniserende stralingen, hetzij de nucleaire veiligheid behoort, de rijksambtenaren aanwijzen die bevoegd zijn om de in het eerste lid bedoelde overtredingen op te sporen en vast te stellen door middel van processen-verbaal die bewijskracht hebben tot het tegendeel is bewezen".

Dans le texte français du même alinéa, on supprimera les mots "même seuls" et on écrira in fine " ... dont question à l'alinéa 1er".

Article 36.

Dans la version néerlandaise, il y a lieu de remplacer le terme "afgeschaft" par "opgeheven".

.../...

Article 37.

La seconde phrase de cet article portant que les exploitants doivent augmenter leur assurance dans les nonante jours de l'entrée en vigueur de la loi, anticipe en théorie sur le pouvoir que le Roi détient en vertu de l'article 8 de la loi. Il vaudrait mieux écrire "adapter aux dispositions de la loi" au lieu de "augmenter".

Cet article gagnerait, pour le surplus, à être rédigé comme suit :

"Les exploitants auxquels la reconnaissance a été accordée en vertu de la loi du 18 juillet 1966, conservent le bénéfice de cette reconnaissance à condition d'adapter aux dispositions de la présente loi, dans les nonante jours à partir de la publication de celle-ci, l'assurance ou toute autre garantie financière couvrant leur responsabilité".

Article 38.

Cette disposition doit être supprimée.

Vu le retard apporté à l'exécution de la Convention complémentaire, il n'y a aucune raison de mettre la loi en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge et de déroger au délai de 10 jours prévu par l'article 4 de la loi du 31 mai 1961.

De kamer was samengesteld uit			La chambre était composée de
de Heren Messieurs :	H. COREMANS,	voorzitter, staatsraad, président, conseiller d'Etat,	
	A. VANDER STICHELE, F. DEBAEDTS,	staatsraden, conseillers d'Etat,	
	G. SCHRANS,	assessoren van de afdeling wetgeving,	
	J. GIJSSELS,	assesseurs de la section de législation,	
Mevrouw Madame :	M. BENARD,	griffier. greffier.	

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. H. COREMANS.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. J. DE KOSTER, auditeur.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. H. COREMANS.

Le rapport a été présenté par Mme J. DE KOSTER, auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER, DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

M. BENARD. H. COREMANS.