

KONINKRIJK BELGIE.ROYAUME DE BELGIQUE.ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 24e mei 1963 door de Minister van Justitie verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "tot vaststelling van de aansprakelijkheid van de exploitant van een atoomschip", heeft de 6e juni 1963 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de la Justice, le 24 mai 1963, d'une demande d'avis sur un projet de loi "relatif à la responsabilité de l'exploitant d'un navire nucléaire", a donné le 6 juin 1963 l'avis suivant :

Het voorontwerp van wet heeft tot doel de modaliteiten van de aansprakelijkheid vast te stellen die in verband met het bezoek van het atoomschip "Savannah" aan een Belgische haven ten laste zal vallen van de exploitant van dit atoomschip.

Alhoewel luidens de memorie van toelichting de voorgestelde regeling rechtstreeks voortvloeit en in nauw verband staat met het door België en de Verenigde Staten getroffen akkoord betreffende het bezoek van het N/S "Savannah" aan Belgische havens, en bijlage, ondertekend op 19 april 1963 te Brussel, is het voorontwerp van wet zo gesteld dat de wet een bestendig karakter zal hebben, een reglementering van algemene aard en onbeperkte duur in het leven zal roepen en gelden ten opzichte van alle uitbaters van atoomschepen, of het atoomongeval al dan niet verband houdt met een bezoek aan een Belgische haven.

Het voorontwerp komt aldus de bestaande Belgische wetgeving inzake burgerlijke aansprakelijkheid op het gebied der kernenergie aanvullen.

De enige geldende reglementering van bijzondere aard welke België tot op heden bezit inzake burgerlijke aansprakelijkheid op het gebied der kernenergie is de wet van 27 juli 1962 betreffende de burgerlijke aansprakelijkheid van het studiecentrum voor kernenergie.

.../...

Omtrent deze wet kwam in het advies van de Raad van State de volgende algemene opmerking voor :

"Het ontwerp laat de waarborgen die het voorschrijft alleen werken op grond van een aansprakelijkheid wegens onrechtmatige daad, die bestaat hetzij in hoofde van het centrum, wegens een schuld van een van zijn organen of aangestelden of wegens de zaak onder zijn hoede, hetzij in hoofde van iemand anders (transporteur, leverancier, bezoeker, enz.) die eveneens aansprakelijk is door eigen toedoen, door toedoen van iemand anders of door toedoen van de zaak.

De getroffene krijgt dus slechts vergoeding als hij bewijst, dat er schuld is of een gebrek aan de zaak kleefde en dat het atoomongeval niet aan toeval of overmacht is te wijten. Bij een zo veeleisende regeling boeten de voorgeschreven waarborgen heel wat van hun doelmatigheid in. Vaak zal die schuld of dat gebrek vrijwel onmogelijk of alleszins zeer moeilijk te bewijzen zijn, vooral bij omvangrijke schade. Juist dus wanneer de schade een nationale ramp gaat worden, lopen de getroffenen het risico geen schadeloosstelling te krijgen, terwijl volgens de memorie van toelichting het hoofddoel van het ontwerp toch is er voor te zorgen "dat die personen volledig worden vergoed" .

De meeste auteurs zijn dan ook gekant tegen vergoedingssystemen die steunen op de aansprakelijkheid wegens onrechtmatige daad, en zien deze liever vervangen door een regeling waarbij de risicogedachte vooropstaat.

.../...

Ook het E.O.E.S.-verdrag van 29 juli 1960 heeft zulke regeling aangenomen".

De Raad van State stond hier dus de risico-aansprakelijkheid voor in tegenstelling met de tekst van de Regering die zich hield bij de aansprakelijkheid wegens onrechtmatige daad.

De Regering en de wetgever gingen echter niet in op de suggestie van de Raad van State en bleven bij de handhaving van het principe van de aansprakelijkheid wegens onrechtmatige daad.

Nadat aldus onlangs uitdrukkelijk stelling werd genomen ten opzichte van de aard der aansprakelijkheid op het gebied der kernenergie, stelt men vast dat in artikel 1 van het voorontwerp de "objectieve aansprakelijkheid" wordt gehuldigd.

Omtrent een zo belangrijke stof als de burgerlijke aansprakelijkheid op het gebied der kernenergie dient de eenheid van rechtsregeling zo nauwgezet mogelijk te worden nagestreefd. Diversiteit moet des te meer worden geweerd daar er over het algemeen problemen van internationale aard bij te pas komen en men in deze aangelegenheden, meer nog dan in andere, streeft naar gelijkstelling der wetgeving.

.../...

De Raad van State onderstreept ten deze dat het voorontwerp in de lijn blijft van het E.O.E.S.-verdrag van 29 juli 1960 dat weliswaar nog niet in werking is getreden maar naar de bepalingen van hetwelk het merendeel der landen zich schikken bij het vastleggen van de binnenlandse wetgeving.

+
+ +

Het "akkoord tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van de Verenigde Staten van Amerika betreffende het bezoek van de N/S "Savannah" aan Belgische havens", dat tegelijkertijd met het voorontwerp aan de wetgever wordt voorgelegd, bepaalt in artikel 12, c, dat de totale aansprakelijkheid van de Verenigde Staten voortkomende van een enkel atoomongeval waarin het schip betrokken is, niet de 500 miljoen U.S.dollar zal te boven gaan.

Het voorontwerp bepaalt echter in artikel 2 dat de aansprakelijkheid beperkt is tot 5 miljard Belgische frank. Doch het voegt daaraan toe dat de Koning het voormeld bedrag kan verhogen.

Deze bepaling is luidens de memorie van toelichting verantwoord door de bedoeling, een bestendige wetgeving op te bouwen in overeenstemming met de richtlijnen van het E.O.E.S. verdrag van 29 juli 1960. Voor het geval van het bezoek

.../...

van het N/S "Savannah" zal de Koning gebruik moeten maken van de machtiging van artikel 2, tweede lid, indien wordt gewenst de som te verhogen zoals door artikel 12, c, van het akkoord wordt bepaald.

Overweegt men de som van 5 miljard Belgische frank te verhogen, dan ware het gepast dat dit vóór het bezoek van de Savannah zou geschieden.

+

+ +

De term "objectief" aansprakelijk, die in artikel 1 voorkomt, alhoewel nog niet volkomen gevestigd in onze juridische woordenschat, heeft nochtans een vrij goed bekende betekenis verworven. Hij wordt immers gebruikt in artikel 2 van de Internationale Overeenkomst betreffende de aansprakelijkheid van de uitbaters van nucleaire schepen, ondertekend te Brussel, 25 mei 1962, en tevens in de memorie van toelichting van het reeds vernoemd verdrag van Parijs van 29 juli 1960, waarin onder nr 14 wordt gezegd : "Nature de la Responsabilité. En Europe occidentale, à quelques exceptions près, la tradition législative ou jurisprudentielle veut que l'exercice d'une activité dangereuse entraîne une présomption de responsabilité pour le risque créé. En raison des risques particuliers résultant des activités qui entrent dans le cadre de la Convention et de la difficulté de faire la preuve d'une faute étant donné la nouveauté des techniques de l'énergie atomique, cette présomption a été admise pour la responsabilité nucléaire. C'est-à-dire

.../...

que la responsabilité est en principe objective et résulte du risque, indépendamment de toute autre faute ; ceci ne signifie pas, toutefois, que le seul fait d'entreprendre une activité nucléaire ou de transporter un combustible nucléaire ou des produits ou déchets radio-actifs doive être considéré comme entraînant en soi-même une présomption de faute ; mais, lorsqu'un accident se produit, la responsabilité de l'exploitant de l'installation nucléaire en cause est objective". De Engelse versie zegt : "... the liability of the operator of the nuclear installation concerned is absolute".

De term "objectief" wordt ook gebruikt in artikel IV - ontwerp van overeenkomst betreffende de burgerlijke aansprakelijkheid voor schade door kernenergie veroorzaakt, aan de landen ter ondertekening voorgelegd, te Wenen op 21 mei 1963.

De uitdrukking van het voorontwerp "objectief aansprakelijk" dient te worden begrepen in de zin die er wordt aan gegeven door genoemde internationale overeenkomsten.

+

+ +

Het voorontwerp bevat geen bepaling voor het omslaan van de vergoeding ingeval de schade meer zou bedragen dan het grenscijfer dat door de wet of door de Koning ter uitvoering van het tweede lid van artikel 2 wordt vastgesteld.

.../...

Bij gebrek aan bijzondere maatregelen omtrent de financiële bijdrage in dergelijk geval, kan alleen het gemeen recht worden toegepast, alhoewel het niet op zulk een hypothese berekend is.

+
+ +

Artikel 3 stelt bepaalde organismen die bij een ongeval tegemoetkomingen zouden hebben verleend in de mogelijkheid in de rechten te treden van de slachtoffers van een atoomongeval of van hun rechtverkrijgenden.

Luidens de verklaringen van de bevoegde ambtenaar ligt het in de bedoeling van de Regering deze bepaling open te stellen voor een brede toepassing, zodat hetzelfde recht ook bijvoorbeeld de besturen van de hospitalen ten goede zou komen.

Om dit doel te bereiken, stelle men artikel 3 als volgt :

"Artikel 3.-

De organismen die krachtens de wetten en verordeningen financiële tegemoetkomingen of geneeskundige zorgen verlenen, treden in de rechten van de slachtoffers van een atoomongeval of van hun rechtverkrijgenden ten aanzien van de exploitant van het atoomschip, tot het beloop van de sommen die ofwel als tegemoetkoming werden uitgekeerd, ofwel de onbetaald gebleven kosten van verpleging vertegenwoordigen".

L'avant-projet de loi a pour but de régler le problème de la responsabilité qu'encourra l'exploitant du navire atomique "Savannah" à l'occasion de la visite de celui-ci à un port belge.

Bien que la réglementation projetée procède directement, selon l'exposé des motifs, de l'accord entre la Belgique et les Etats-Unis concernant la visite du N/S "Savannah" à des ports belges, et de son annexe, signés à Bruxelles le 19 avril 1963, l'avant-projet de loi est conçu de manière à conférer à la loi un caractère permanent et à instaurer une réglementation générale de durée indéterminée, applicable à tous exploitants de navires atomiques, que l'accident nucléaire soit en relation ou non avec une visite à un port belge.

L'avant-projet de loi vient ainsi compléter la législation belge en matière de responsabilité civile dans le domaine nucléaire.

La seule réglementation à caractère particulier en vigueur en Belgique dans ce domaine fait l'objet de la loi du 27 juillet 1962 relative à la responsabilité civile du centre d'étude de l'énergie nucléaire.

Dans l'avis qu'il a donné sur le projet dont cette loi est issue, le Conseil d'Etat a fait l'observation générale suivante :

.../...

"Pour faire jouer les garanties qu'il prévoit, le projet se fonde exclusivement sur l'existence d'une responsabilité aquilienne soit dans le chef du centre, en raison de la faute d'un de ses organes ou d'un de ses préposés ou en raison du fait de la chose qu'il a sous sa garde, soit dans le chef d'une autre personne (transporteur, fournisseur, visiteur, etc...), tenue également en raison d'un fait personnel, du fait d'autrui ou du fait de la chose.

Il en résulte que la victime n'obtiendra réparation que si elle prouve l'existence d'une faute ou le vice de la chose et si l'accident atomique n'est pas imputable à un cas fortuit ou de force majeure. Les exigences d'un tel système sont de nature à réduire considérablement l'efficacité des garanties prévues. En effet, dans un grand nombre de cas, la preuve d'une faute ou d'un vice de la chose sera pratiquement impossible à administrer ou, en tout état de cause, extrêmement difficile, principalement lorsque le sinistre sera étendu. C'est donc précisément dans l'hypothèse où le sinistre atteint les proportions d'une catastrophe nationale que les victimes courent le risque de n'être pas indemnisées, alors cependant que, selon l'exposé des motifs, le premier but du projet est "d'assurer à celles-ci la réparation complète des dommages qu'elles subiraient".

.../...

Ces considérations expliquent que la majorité des auteurs rejettent les systèmes d'indemnisation fondés sur la responsabilité aquilienne pour y substituer un système fondé sur l'idée de risque.

La convention de l'O.E.C.E. du 29 juillet 1960 adopte également un tel système".

Le Conseil d'Etat préconisait donc un système de responsabilité fondée sur le risque, au contraire du texte du Gouvernement qui s'en tenait à la responsabilité aquilienne.

Cette suggestion, toutefois, n'a pu emporter l'agrément ni du Gouvernement ni du législateur, ceux-ci ayant maintenu le principe de la responsabilité aquilienne.

Or, après cette prise de position récente et expresse du législateur sur la nature de la responsabilité dans le domaine nucléaire, l'on peut constater que l'avant-projet consacre, en son article 1er, la notion de la responsabilité objective.

Dans une matière aussi importante que la responsabilité civile dans le domaine nucléaire, il s'impose de céder au maximum au souci d'assurer l'unité de réglementation. La diversité est d'autant plus à proscrire que cette matière pose généralement des

.../...

problèmes sur le plan international et qu'il s'y manifeste, plus qu'en toute autre, une tendance à l'uniformisation de la législation.

Le Conseil d'Etat fait observer à cet égard que l'avant-projet demeure dans la ligne du traité de l'O.E.C.E. du 29 juillet 1960, non encore entré en vigueur, il est vrai, mais auquel la plupart des pays se conforment néanmoins dans l'élaboration de leurs législations nationales respectives.

+

+ +

L'accord entre le Gouvernement du Royaume de Belgique et celui des Etats-Unis d'Amérique concernant la visite du N/S "Savannah" à des ports belges, soumis au Conseil d'Etat conjointement avec le présent projet de loi, prévoit en son article 12, c, que le montant global de la responsabilité des Etats-Unis résultant d'un seul accident nucléaire dans lequel le navire est impliqué, n'excédera pas 500 millions de dollars E.U.

Or, l'article 2 de l'avant-projet dispose que la responsabilité est limitée à 5 milliards de francs belges, tout en ajoutant qu'il est loisible au Roi de relever cette limite.

.../...

Cette disposition est inspirée d'après l'exposé des motifs par le souci d'établir une législation permanente qui soit en harmonie avec les directives du traité de l'O.E.C.E. du 29 juillet 1960. En prévision de la visite du N/S "Savannah" , il appartiendra au Roi, s'il est jugé opportun de majorer le montant précité dans les conditions prévues à l'article 12, c, de l'accord, de mettre en oeuvre le pouvoir que lui confère l'article 2, alinéa 2.

Si un relèvement de la somme de 5 milliards de francs belges devait être envisagé, il importerait qu'il y fut procédé dès avant la visite du Savannah.

+

+ +

L'expression "objectivement responsable" à laquelle recourt l'article 1er, si elle ne s'est pas encore pleinement imposée dans notre langage juridique, n'en a pas moins acquis une signification généralement bien connue. Elle se retrouve, en effet, dans l'article 2 de la Convention internationale relative à la responsabilité des exploitants de navires atomiques, signée à Bruxelles le 25 mai 1962, ainsi que dans l'exposé des motifs de la Convention de Paris du 29 juillet 1960 précitée, qui dispose sous le n°14: "Nature de la responsabilité. En Europe occidentale, à quelques exceptions près, la tradition législative ou jurisprudentielle veut que l'exercice d'une activité dangereuse entraîne une présomption de responsabilité pour le risque créé. En raison des risques particuliers résultant des activités qui entrent dans le cadre de la Convention et de la difficulté de faire la preuve d'une faute étant donné la

.../...

nouveauté des techniques de l'énergie atomique, cette présomption a été admise pour la responsabilité nucléaire. C'est-à-dire que la responsabilité est en principe objective et résulte du risque, indépendamment de toute autre faute; ceci ne signifie pas, toutefois, que le seul fait d'entreprendre une activité nucléaire ou de transporter un combustible nucléaire ou des produits ou déchets radio-actifs doive être considéré comme entraînant en soi-même une présomption de faute; mais, lorsqu'un accident se produit, la responsabilité de l'exploitant de l'installation nucléaire en cause est objective". La version anglais dit : "... the liability of the operator of the nuclear installation concerned is absolute".

Le terme "objectif" figure encore à l'article IV du projet de Convention relative à la responsabilité civile du chef de dommages causés par l'énergie nucléaire, ouverte à la signature des pays à Vienne le 21 mai 1963.

L'expression "objectivement responsable", utilisée dans l'avant-projet, doit s'entendre dans le sens que lui prêtent les conventions internationales précitées.

+

+ +

L'avant-projet ne contient pas de disposition réglant la ventilation de l'indemnité dans le cas où le dommage dépasserait la limite fixée soit par la loi, soit par le Roi en exécution de l'alinéa 2 de l'article 2.

.../...

En l'absence de dispositions spéciales concernant l'intervention financière à octroyer dans une telle éventualité, seules les règles de droit commun trouveront à s'appliquer, encore qu'elles ne soient pas conçues en fonction d'une telle hypothèse.

+

+ +

En vertu de l'article 3, certains organismes qui auraient octroyé une intervention financière à l'occasion d'un accident nucléaire sont subrogés dans les droits des victimes de cet accident ou de leurs ayants droit.

Il ressort des précisions fournies par le fonctionnaire délégué que, dans l'esprit du Gouvernement, cette disposition est appelée à recevoir une large application, en sorte que la subrogation profitera également, par exemple, à la direction des hôpitaux qui ont soigné les victimes.

Afin de traduire cette intention dans le texte, il y aurait lieu de rédiger l'article ainsi qu'il suit :

"Article 3.-

Les organismes qui, en vertu des lois et règlements, accordent des interventions financières ou dispensent des soins médicaux, sont subrogés dans les droits des victimes d'un accident nucléaire ou de leurs ayants droit à l'égard de l'exploitant du navire nucléaire, jusqu'à concurrence des sommes qui ont été liquidées au titre d'intervention ou qui représentent les frais d'hospitalisation demeurés impayés".

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren : F.LEPAGE,
Messieurs :

raadsheer van State,
conseiller d'Etat,

voorzitter,
président,

H.BUCH,
G.VAN BUNNEN,

raadsheren van State,
conseillers d'Etat,

J.LIEPENS,

bijzitters van de afde-
ling wetgeving,

R.de RYKE,

assesseurs de la section
de législation,

Mevrouw : J.DE KOSTER,
Madame :

adjunct-griffier,
greffier adjoint,

griffier.
greffier.

De overeenstemming tussen
de Nederlandse en de Franse
tekst werd nagezien onder toe-
zicht van de H.G.VAN BUNNEN.

Het verslag werd uitgebracht
door de H.W.LAHAYE, adjunct-
auditeur-generaal.

La concordance entre la ver-
sion néerlandaise et la version
française a été vérifiée sous le
contrôle de M.G.VAN BUNNEN.

Le rapport a été présenté
par M.W.LAHAYE, auditeur général
adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

(get.) J.DE KOSTER.

(get.) F.LEPAGE.