

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1962-1963.

30 JUILLET 1963.

Projet de loi relatif à la responsabilité de l'exploitant d'un navire nucléaire.

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DE LA JUSTICE (1)
PAR M. LILAR.

MESDAMES, MESSIEURS,

Le projet de loi relatif à la responsabilité de l'exploitant d'un navire nucléaire qui est soumis à l'examen de votre Commission (Doc. n° 309 du Sénat) a été déposé à la Chambre conjointement avec celui relatif à l'approbation de l'accord bilatéral U.S.A. - Belgique en vue de réaliser, aux termes de l'exposé des motifs, une solution « simple et efficace » des problèmes juridiques, que pose la visite prochaine en Belgique du N/S « Savannah », navire appartenant aux États-Unis d'Amérique et géré par l'Administration de la Marine américaine, et ce en attendant que les dispositions de la Convention Internationale sur la responsabilité des exploitants de navires nucléaires du 25 mai 1962 puissent être intégralement incorporées dans notre droit interne.

(1) Les membres suivants ont participé aux délibérations de la Commission :

MM. Rolin, président; Camby, Chot, De Baeck, Delmotte, Dua, Dulac, Hambye, Housiaux, Lagae, Ligot, Moureaux, Nihoul, Oblin, Orban, Renquin, Van Bogaert, Van Cauwelaert, Vandekerckhove, Van Hoeylandt, Van Laeyens et Lilar, rapporteur.

R. A 6531.

Voir :

Document du Sénat :

309 (Session de 1962-1963) : Projet transmis par la Chambre des Représentants.

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 1962-1963.

30 JULI 1963.

Ontwerp van wet tot vaststelling van de aansprakelijkheid van de exploitant van een atoomschip.

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE
JUSTITIE (1) UITGEBRACHT
DOOR DE H. LILAR.

DAMES EN HEREN,

Het voorgelegde ontwerp van wet tot vaststelling van de aansprakelijkheid van de exploitant van een atoomschip (Gedr. St. 309 van de Senaat) werd bij de Kamer ingediend, tegelijk met het ontwerp van wet houdende goedkeuring van het bilateraal akkoord tussen de U.S.A. en België ten einde, naar luid van de memorie van toelichting een « eenvoudige doch afdoende » oplossing te geven aan de juridische problemen van het aanstaande bezoek aan België van het N/S « Savannah », dat eigendom is van de Verenigde Staten van Amerika en beheerd wordt door de administratie van de marine, in afwachting dat de bepalingen van het verdrag van 25 mei 1962 betreffende de aansprakelijkheid van exploitanten van atoomschepen geheel en al in ons intern recht kunnen worden opgenomen.

(1) De volgende leden hebben aan de beraadslagingen van de Commissie deelgenomen :

De heren Rolin, voorzitter; Camby, Chot, De Baeck, Delmotte, Dua, Dulac, Hambye, Housiaux, Lagae, Ligot, Moureaux, Nihoul, Oblin, Orban, Renquin, Van Bogaert, Van Cauwelaert, Vandekerckhove, Van Hoeylandt, Van Laeyens en Lilar, verslaggever.

R. A 6531.

Zie :

Gedr. St. van de Senaat :

309 (Zitting 1962-1963) : Ontwerp overgezonden door de Kamer van Volksvertegenwoordigers.

Il n'appartient pas à votre Commission de procéder à l'analyse détaillée de l'Accord Belgique - Etats-Unis du 19 avril 1963 concernant la visite du N/S « Savannah » et de son annexe. Il importe cependant de souligner que l'article 12 dudit accord, littéra *a*) dispose que les Etats-Unis d'Amérique doivent réparation pour tout dommage provenant ou résultant d'un accident nucléaire en rapport avec la conception, le développement, la construction, la gestion et le fonctionnement, la réparation, l'entretien ou l'usage du navire, pour autant que et dans la mesure où tout tribunal compétent déclare les Etats-Unis ou toute autre personne bénéficiaire de la protection financière des Etats-Unis légalement responsable.

Et l'article 12, *a*) de l'accord ajoute :

« les dispositions légales régissant cette responsabilité sont celles existant au moment où le dit accident nucléaire se produit ».

Il n'est pas possible de procéder à l'examen de l'article 12, *a*) de l'accord qui est à la base du projet qui est soumis à votre Commission sans se demander si l'engagement auquel il se réfère couvre bien l'indemnisation de toutes les victimes d'un accident nucléaire survenant en Belgique dans les eaux intérieures ou territoriales belges, tel qu'il est défini à l'article 1^{er} de la Convention Internationale du 25 mai 1962, c'est-à-dire tout fait ou succession de faits de même origine qui cause un dommage nucléaire, en d'autres termes, un dommage aux personnes, perte de biens ou dommage aux biens qui provient ou résulte des propriétés radioactives ou d'une combinaison de ces propriétés et des propriétés toxiques, explosives ou autres propriétés dangereuses du combustible nucléaire ou de produits ou déchets radioactifs. Il faut en effet envisager semblable accident dû à un cas fortuit ou au fait, à la faute ou à la malveillance d'un tiers.

Le Gouvernement, interrogé sur ce point, a affirmé de la manière la plus formelle, que l'engagement était général et qu'il résultait des échanges de correspondances accompagnant la conclusion de l'accord que les cas fortuits, comme les accidents provoqués par un tiers, étaient couverts par l'accord bilatéral.

Quant aux dispositions légales particulières qui devraient régir la responsabilité de l'exploitant du navire nucléaire (art. 12, *a*), *in fine*, de l'accord), elles sont à ce jour inexistantes dans notre législation belge, et c'est pour parer à cette situation que le présent projet est soumis au Parlement.

Il doit donc être clair que les dispositions légales auxquelles se réfère l'article 12, *a*) de l'accord sont toutes dispositions légales belges, en ce compris celles qui naîtront entre l'accord bilatéral et le moment où viendrait à se produire un accident nucléaire.

**

Votre Commission, à l'occasion de l'examen qu'elle a fait du projet au cours de sa séance du 23 juillet, a constaté que celui-ci est sommaire et qu'il présente des anomalies.

Een diepgaand onderzoek van het Belgisch-Amerikaans akkoord van 19 april 1963 betreffende het bezoek van het N/S « Savannah » en de bijlage ervan is niet de taak van uw Commissie. Op te merken valt evenwel dat, naar luid van artikel 12, *a*), van dat akkoord de Verenigde Staten van Amerika « elke schade moeten vergoeden welke voortkomt van of voortvloeit uit een atoomongeval in verband met het concept, de ontwikkeling, de bouw, het beheer en de werking, de herstelling, het onderhoud en het gebruik van het schip, in zoverre dat de Verenigde Staten of gelijk welke financieel gedekte persoon uit de U.S.A. door gelijk welke bevoegde rechtbank wettelijk aansprakelijk worden gesteld ».

Artikel 12, *a*) van het akkoord voegt hieraan toe :

« de wettelijke bepalingen die deze aansprakelijkheid vastleggen, zullen die zijn welke van kracht zijn op het tijdstip van voormeld atoomongeval ».

Het is niet mogelijk artikel 12, *a*) van het voorgedragen ontwerp te onderzoeken, zonder zich af te vragen of de verbintenis, waarnaar het verwijst, wel de schadeloosstelling dekt van alle slachtoffers van een atoomongeval in de Belgische territoriale of binnenwateren, zoals dat ongeval omschreven is in artikel 1 van het verdrag van 25 mei 1962, dat wil zeggen ieder feit of reeks van feiten van dezelfde oorsprong die atoomschade veroorzaken, met andere woorden, schade aan personen, verlies van of schade aan goederen, veroorzaakt door of voortvloeiend uit de radioactieve eigenschappen of uit een verbinding van deze eigenschappen en van de giftige ontploffings- of andere gevaarlijke eigenschappen van kernbrandstof, radioactieve produkten of radioactieve afval. Men moet immers een soortgelijk ongeval in overweging nemen dat te wijten is aan een toeval of veroorzaakt wordt door het toedoen, de schuld of de kwaadwilligheid van derden.

Over dit punt ondervraagd heeft de Regering zeer uitdrukkelijk bevestigd dat het een algemene verbintenis is, en dat uit de wisseling van brieven in verband met het sluiten van het akkoord blijkt dat toevallen zowel als ongevallen veroorzaakt door een derde, gedekt worden door het bilateraal akkoord.

Wat betreft de bijzondere wetsbepalingen die zouden moeten gelden voor de aansprakelijkheid van de exploitant van een atoomschip (art. 12, *a*), *in fine* van het akkoord), deze bestaan thans in onze Belgische wetgeving niet en om dit te verhelpen wordt dit ontwerp aan het Parlement voorgelegd.

Het moet dus duidelijk zijn dat de wetsbepalingen waarnaar artikel 12, *a*), van het akkoord verwijst, alle Belgische bepalingen zijn met inbegrip van die welke zullen tot stand komen tussen het bilateraal akkoord en het tijdstip waarop zich een atoomongeval mocht voordoen.

**

Bij de bespreking ter vergadering van 23 juli, heeft uw Commissie vastgesteld dat het ontwerp beknopt is en ongerijmdheden bevat.

La principale de celles-ci est sans aucun doute, qu'après s'être référé constamment dans l'exposé des motifs au seul navire d'Etat américain « Savannah » et à sa prochaine visite en Belgique, le projet est amené à régler en quelques articles le difficile problème de la responsabilité de l'exploitant d'un navire nucléaire, et ce de manière générale et permanente, à l'égard de navires de toutes nationalités étrangères ou même battant pavillon belge, navires privés ou navires d'Etat, sans aborder en même temps certaines questions fondamentales qui sans doute se présentent avec une importance accrue pour des navires nucléaires n'offrant ni les garanties ni les engagements pris à l'occasion de la visite du Savannah : accès des navires nucléaires aux eaux territoriales et intérieures belges, garantie en faveur des victimes d'un accident nucléaire par la constitution et le maintien d'une assurance ou d'une sûreté financière, durée et prescription de l'action basée sur la responsabilité objective, etc.

L'article 1^{er} du projet établit le principe de la responsabilité objective et exclusive de l'exploitant du navire nucléaire. Au cours des travaux préparatoires de la Convention internationale de Bruxelles du 25 mai 1962, il est apparu que seule la responsabilité objective de l'exploitant pouvait assurer la protection des victimes éventuelles d'un accident nucléaire, ces victimes ne pouvant dans la plupart des cas rapporter la preuve de la faute de l'auteur du dommage.

D'autre part, il convenait de canaliser le risque vers l'exploitant du navire nucléaire de manière à ménager à la fois un recours certain et une couverture financière effective. L'introduction des notions prévues à l'article 1^{er} du projet dans notre droit interne, déjà antérieurement préconisée par le Conseil d'Etat, se justifie pleinement.

L'article 2 limite la responsabilité de l'exploitant à 5 milliards de francs belges, montant qui correspond à la limite internationalement admise à la Conférence de Bruxelles de 1962. Mais l'alinéa 2 dispose que le Roi peut, sur avis délibéré en Conseil des Ministres, relever la limite à un montant supérieur. L'exposé des motifs précise qu'il s'agit du cas où l'exploitant accepte volontairement un plafond de responsabilité plus élevé et que, pour cette éventualité, le Roi pourrait relever exceptionnellement pour ce cas particulier le montant de la limite de responsabilité. Cette formule concevable pour le N/S Savannah n'est guère heureuse comme règle générale. Elle permet d'établir à l'encontre des règles internationalement proposées et par arrêté royal, un régime discriminatoire dans chaque cas particulier.

L'article 2, alinéa 1^{er}, inclut, également à l'encontre de la Convention de Bruxelles, dans la limite de responsabilité les frais de justice.

L'article 3 n'a pas donné lieu à observation.

L'article 4, établissant la compétence du tribunal civil d'Anvers pour connaître des actions basées sur le présent texte, a fait l'objet d'explications du Ministre de la Justice, et la justification en est fournie à l'exposé des motifs.

De voornaamste ongerijmdheid is ongetwijfeld dat de memorie van toelichting alleen spreekt over het Amerikaanse schip « Savannah », over het aanstaande bezoek ervan aan België, maar dat het ontwerp zelf in enkele artikelen op algemene en blijvende wijze het gehele moeilijke probleem regelt van de aansprakelijkheid van de exploitant van alle vreemde zowel als Belgische atoomschepen, particuliere en staatsschepen, zonder tevens ook bepaalde fundamentele kwesties aan te raken die wel zeer scherp rijzen voor atoomschepen die geen waarborgen bieden of waarvoor evenmin verbintenissen zijn aangegaan als die welke naar aanleiding van het bezoek van de « Savannah » werden onderschreven : toegang van de atoomschepen tot de Belgische territoriale en binnenwateren, waarborg ten gunste van de slachtoffers van een atoomongeval door het vormen en instandhouden van een verzekering en van een financiële zekerheid, duur en verjaring van de rechtsvordering gegrond op de objectieve aansprakelijkheid, enz.

Artikel 1 van het ontwerp stelt het beginsel van de objectieve en uitsluitende verantwoordelijkheid van de exploitant van het atoomschip. Tijdens de voorbereidende werkzaamheden van het Internationaal Verdrag van Brussel van 25 mei 1962 is gebleken dat alleen de objectieve aansprakelijkheid van de exploitant de bescherming kan verzekeren van eventuele slachtoffers van een atoomongeval, aangezien deze slachtoffers in de meeste gevallen niet het bewijs kunnen leveren van de schuld van degene die de schade veroorzaakt heeft.

Aan de andere kant diende het risico teruggevoerd te worden op de exploitant van het atoomschip, ten einde te zorgen voor een zeker beroep en tevens ook voor een werkelijke financiële dekking. De opneming van die begrippen neergelegd in artikel 1 van het ontwerp, in ons intern recht, welke opneming de Raad van State vroeger reeds heeft gevraagd, is geheel verantwoord.

Artikel 2 beperkt de aansprakelijkheid van de exploitant tot 5 miljard Belgische frank, welk bedrag overeenstemt met de internationale begrenzing die in 1962 aangenomen is op de Conferentie van Brussel. Het tweede lid bepaalt evenwel dat de Koning dat bedrag kan verhogen op advies van de in raad vergaderde Ministers. Volgens de memorie van toelichting gaat het hier om het geval van een exploitant van een atoomschip, die vrijwillig een hoger bedrag van aansprakelijkheid aanneemt, in welk bijzonder geval de Koning het bedrag van de aansprakelijkheidsgrens uitzonderlijk kan verhogen. Deze formule is wel aanvaardbaar voor het N/S Savannah, doch niet gelukkig te heten als algemene regel. Op die wijze zou men immers voor elk bijzonder geval, in afwijking van de internationaal voorgestelde normen en bij koninklijk besluit, een afwijkende regeling kunnen vaststellen.

Krachtens artikel 2, eerste lid, zijn eveneens in strijd met het verdrag van Brussel, de gerechtskosten in het bedrag van de aansprakelijkheid begrepen.

Artikel 3 gaf geen aanleiding tot opmerkingen.

De Minister van Justitie heeft uitleg verstrekt over artikel 4, dat de burgerlijke rechtbank te Antwerpen bevoegd verklaart om kennis te nemen van de verdelingen die op grond van het ontwerp worden ingediend; de memorie van toelichting zegt waarom dat is gebeurd.

Le texte, qui vous est proposé étant appelé à régir dans l'avenir la responsabilité d'exploitants de navires nucléaires, autres que le Savannah, votre Commission considère qu'il est impérieux de régler dans un bref délai notamment :

1° l'accès aux eaux territoriales et intérieures belges de navires nucléaires belges ou étrangers;

2° l'obligation pour l'exploitant d'un navire nucléaire, de justifier d'une assurance ou de toute autre garantie financière couvrant la responsabilité pour dommage nucléaire dans la mesure et dans des conditions à établir, de manière à assurer efficacement l'indemnisation des victimes;

3° le régime de la prescription de l'action tendant à la réparation d'un dommage nucléaire, compte tenu des conditions spéciales dans lesquelles se manifeste ce dommage.

*
**

Le projet de loi, ainsi que le présent rapport, sont adoptés à l'unanimité.

Le Rapporteur,
A. LILAR.

Le Président,
H. ROLIN.

Aangezien de voorgelegde tekst voortaan de aansprakelijkheid zal regelen van exploitanten van andere atoomschepen dan het Savannah, is uw Commissie van oordeel dat eerlang met name dringend moeten worden geregeld :

1° de toegang tot de Belgische territoriale en binnenwateren, van Belgische of vreemde atoomschepen;

2° de verplichting voor de exploitant van een atoomschip, om te doen blijken van een verzekering of een andere financiële waarborg tot dekking van de aansprakelijkheid voor atoomschade, tot zulk een bedrag en onder zulke voorwaarden dat de schadeloosstelling van de slachtoffers werkelijk is verzekerd;

3° de verjaring van de vordering tot schadeloosstelling voor atoomschade, met inachtneming van de bijzondere omstandigheden waaronder die schade tot uiting komt.

*
**

Het ontwerp van wet en dit verslag zijn met algemene stemmen goedgekeurd.

De Verslaggever,
A. LILAR.

De Voorzitter,
H. ROLIN.