

**LA RESPONSABILITE CIVILE
EN MATIERE DE DOMMAGES NUCLEAIRES
LEGISLATION BELGE ET CONVENTIONS INTERNATIONALES**

par

Michel VINCINEAU

Attaché de recherches au Centre de Droit international
de l'Université de Bruxelles

L'utilisation de l'énergie nucléaire à des fins industrielles s'est considérablement développée au cours des dernières années et a engendré un certain nombre de risques nouveaux. Aussi, tant au niveau national qu'international, cet aspect récent de la responsabilité civile doit être réglé par des régimes qui, sans entraver les progrès de la technique, protègent efficacement les victimes éventuelles d'un accident.

Les législations internes comme les conventions internationales réservent un sort différent à la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires selon qu'elle affecte l'exploitation d'une entreprise ou d'un navire.

Cette distinction commandera le plan de notre étude qui s'organiserá comme suit :

- I. Législation belge et conventions internationales relatives à la responsabilité civile de l'exploitant d'une entreprise nucléaire.
 - 1° La loi du 27 juillet 1962 relative à la responsabilité civile du Centre d'étude de l'énergie nucléaire.
 - 2° Les conventions conclues dans le cadre de l'Organisation de coopération et de développement économique.
 - A. Convention sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire, faite à Paris, le 29 juillet 1960.
 - B. Convention complémentaire à la Convention de Paris du 29 juillet 1960, faite à Bruxelles, le 31 janvier 1963.
 - C. Protocole additionnel à la Convention de Paris, fait à Paris, le 28 janvier 1964; Protocole additionnel à la Convention complémentaire de Bruxelles, fait à Paris, le 28 janvier 1964.

de dommages nucléaires. Le but de cette loi est défini comme suit dans l'exposé des motifs :

« Dans les activités quotidiennes du Centre d'étude de l'énergie nucléaire, le risque d'accident est presque inexistant. Mais l'Etat doit prévoir le danger. Or, par les grandes forces naturelles qui le provoqueraient, l'accident atomique pourrait d'un seul coup causer d'importants dommages corporels et matériels. Rien alors ne permet de croire que l'auteur responsable de la catastrophe serait solvable pour indemniser complètement chacune des nombreuses victimes.

Le premier but du projet de loi est d'assurer à celles-ci la réparation complète des dommages qu'elles subiraient.

Le Gouvernement poursuit également un second but : assurer l'activité du Centre qui doit, en vertu de conventions anciennes, s'approvisionner de fournitures nucléaires à l'étranger. Or, les fournisseurs étrangers ne consentent à livrer leurs matériaux que s'ils sont, même en cas d'accident, à l'abri de tout recours judiciaire. Il est difficile de s'opposer à une telle exigence car on risquerait alors de paralyser un important réacteur belge »².

Afin de réaliser ses objectifs, la loi oblige le Centre à conclure des contrats d'assurance ou fournir des sûretés personnelles à concurrence de 500 millions de francs destinés à dédommager les victimes éventuelles des dommages atomiques dont le Centre serait responsable en vertu des règles de la responsabilité aquilienne (art. 2 et 9). Ces garanties doivent également assurer l'indemnisation des victimes d'accidents dont seraient responsables des tiers quelconques à la condition que les dommages aient été causés en Belgique, soit par des matières nucléaires qui proviennent du Centre ou lui sont destinées, soit par des matières nucléaires qui sont la propriété privative ou indivise du Centre, qui se trouvent en sa possession ou se trouvent dans des immeubles dont il est possesseur, propriétaire ou copropriétaire (art. 3).

Si les dommages s'élèvent à plus de 500 millions, « l'Etat a, à l'exclusion de toute autre personne, l'obligation de réparer la partie des dommages qui excède ce montant » (art. 11). En outre, l'Etat « est tenu de réparer les dommages qui n'ont pas été indemnisés en raison de la défaillance des garanties ou du jeu des stipulations contractuelles » (art. 12). Dans ce cas, il est subrogé aux droits et actions de la victime.

Le Roi reçoit le pouvoir d'étendre l'application de la loi à des dommages subis hors du Royaume (art. 3) et de modifier le montant minimum de garantie fixé à 500 millions (art. 15).

La victime du dommage dispose de l'action directe contre les assureurs et les sûretés personnelles du Centre et contre l'Etat (art. 17). Toutefois, en cas de faute grave, ces derniers peuvent exercer un recours en remboursement contre l'auteur du dommage mais non contre l'assureur de celui-ci, ni contre ses maîtres ou commettants (art. 5).

Enfin l'unité de juridiction est assurée par l'article 16 qui donne compétence

² D.P., Sénat, 1961-1962, n° 118, projet de loi.

exclusive au tribunal civil de Bruxelles pour connaître, en premier ressort, des actions fondées sur la présente loi.

En conclusion de l'exposé des motifs, on peut lire:

« Ainsi le projet atteint-il son but principal en donnant aux éventuelles victimes la certitude que, quel que soit le responsable du dommage, en vertu des règles de la responsabilité aquilienne, elles seront indemnisées par les garanties financières du Centre ou par l'Etat »³.

Toutefois, dans son avis, le Conseil d'Etat fait bonne mesure de cet optimisme :

« Pour faire jouer les garanties qu'il prévoit, le projet se fonde exclusivement sur l'existence d'une responsabilité aquilienne (...). 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 »⁴.

Il faut relever cependant que le régime mis en vigueur par la loi du 27 juillet 1962 était considéré par ses auteurs comme provisoire puisque, à plus ou moins longue échéance, il devait céder la place aux systèmes élaborés au sein des organisations internationales.

2° Les Conventions conclues dans le cadre de l'Organisation de Coopération et de Développement économique⁵.

Deux conventions et deux protocoles additionnels ont été conclus dans le cadre de l'O.C.D.E. Ils ont été approuvés par la loi du 1^{er} août 1966.

A. CONVENTION SUR LA RESPONSABILITE CIVILE DANS LE DOMAINE DE L'ENERGIE NUCLEAIRE, FAITE A PARIS, LE 29 JUILLET 1960

Ainsi que l'indique l'exposé des motifs du projet de loi d'approbation, « la Convention de Paris sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire est le premier accord international qui a permis d'établir quels sont les principes fondamentaux qui doivent régir cette matière »⁶.

³ *Idem.*

⁴ *Idem.*

⁵ *M.B.* du 23 août 1966, p. 8463. Voir aussi *D.P.*, Sénat, 1965-1966, n° 122, projet de loi; n° 201, rapport fait au nom de la Commission des Affaires étrangères par M. Housiaux; *D.P.*, Chambre, 1965-1966, n° 188, projet de loi transmis par le Sénat; *A.P.*, Sénat, 1965-1966, 26 mai 1966; *A.P.*, Chambre, 1965-1966, 21 et 23 juin 1966.

⁶ *D.P.*, Sénat, 1965-1966, n° 122, p. 1.

La philosophie de la Convention est ainsi exprimée dans son préambule :

« Les gouvernements de (...).

Désireux d'assurer une réparation adéquate et équitable aux personnes victimes de dommages causés par des accidents nucléaires, tout en prenant les mesures nécessaires pour éviter d'entraver le développement de la production et des utilisations de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques;

Concaincus de la nécessité d'unifier les règles fondamentales applicables dans les différents pays à la responsabilité découlant de ces dommages, tout en laissant à ces pays la possibilité de prendre, sur le plan national, les mesures complémentaires qu'ils estimeraient nécessaires et éventuellement d'étendre les dispositions de la présente Convention aux dommages résultant d'autres accidents nucléaires que ceux qu'elle couvre... »

Concilier le développement de l'industrie nucléaire avec la protection des individus exposés à des risques exceptionnels, tel est donc le but du régime spécial de responsabilité élaboré par les auteurs de la Convention. Sur la nature des risques exceptionnels engendrés par la multiplication des entreprises nucléaires, on consultera avec profit le rapport rédigé au nom de la Commission des Affaires étrangères du Sénat par M. Housiaux⁷.

Cinq principes sous-tendent le régime spécial de responsabilité.

a) *La responsabilité objective de l'exploitant d'une installation nucléaire.*

Dans une matière où la preuve effective de la faute s'avère extrêmement difficile et souvent impossible à apporter, la nécessité d'assurer aux victimes d'un accident nucléaire une protection efficace et une réparation certaine imposait l'adoption d'un système de responsabilité objective (art. 2 à 6).

En conséquence, la Convention ne retient que le critère de causalité : seul doit être prouvé le lien de causalité existant entre l'exploitation d'une installation nucléaire et le dommage.

Bénéficiaire présumé du risque nucléaire, l'exploitant assume seul cette responsabilité objective; ainsi, une action ne pourrait-elle être intentée contre une personne ayant fourni services, matériaux ou équipements à l'exploitant⁸.

En outre, l'exploitant est démuné de tout recours contre ceux qui seraient responsables en droit commun. Toutefois cette règle connaît trois exceptions : l'exploitant garde une possibilité de recours 1) contre l'auteur d'un acte ou d'une omission procédant de l'intention de nuire; 2) si et dans la mesure où un recours est expressément prévu par contrat; 3) selon certaines modalités, si l'accident s'est produit au cours d'un transit effectué sans son consentement (art. 6 (f)).

L'exploitant pourra aussi invoquer la cause étrangère si l'accident « est dû à des actes d'un conflit armé, d'une invasion, d'une guerre civile, d'une insurrection ou à des cataclysmes naturels de caractère exceptionnel » (art. 9).

⁷ D.P., Sénat, 1965-1966, n° 201, 26 mai 1966, pp. 3-6.

⁸ *Ibidem*, n° 122, p. 1.

b) *La limitation du montant de la responsabilité.*

Si elle était intégrale, la responsabilité objective pourrait constituer pour l'exploitant un fardeau insupportable, aussi est-elle assortie de limitations quant au montant et à la durée.

En ce qui concerne le montant, l'article 7 (b) prévoit :

« Le montant maximum de la responsabilité de l'exploitant pour les dommages causés par un accident nucléaire est fixé à 15.000.000 d'unités de compte de l'Accord monétaire européen, telles qu'elles sont définies à la date de la présente Convention (...). Toutefois, un autre montant plus ou moins élevé peut être fixé par la législation d'une Partie Contractante, compte tenu de la possibilité pour l'exploitant d'obtenir l'assurance ou une autre garantie financière requise à l'article 10, sans toutefois que le montant ainsi fixé puisse être inférieur à 5.000.000 d'unités de compte. Les montants prévus au présent paragraphe peuvent être convertis en monnaie nationale en chiffres ronds. »

c) *La limitation de la durée de la responsabilité.*

« Le risque différé résultant de la contamination radioactive demandait qu'une période soit définie et fixée durant laquelle les victimes d'un accident nucléaire pourront faire valoir leurs droits »⁹.

La Convention prescrit donc à l'article 8 :

« (a) Les actions en réparation, en vertu de la présente Convention, doivent être intentées sous peine de déchéance, dans le délai de dix ans à compter de l'accident nucléaire. Dans le cas de dommages causés par un accident nucléaire mettant en jeu des combustibles nucléaires produits ou déchets radioactifs qui étaient au moment de l'accident volés, perdus ou abandonnés et n'avaient pas été récupérés, le délai de déchéance de dix ans part du moment du vol, de la perte ou de l'abandon. Toutefois, la législation nationale peut fixer un délai de déchéance ou de prescription de deux ans au moins, soit à compter du moment où le lésé a eu connaissance du dommage et de l'exploitant responsable, soit à compter du moment où il a dû raisonnablement en avoir connaissance, sans que le délai de dix ans puisse être dépassé, si ce n'est conformément au paragraphe (c) du présent article.

...

(b) La législation nationale peut fixer un délai de déchéance supérieur à dix ans, si elle prévoit des mesures pour couvrir la responsabilité de l'exploitant à l'égard des actions en réparation introduites après l'expiration du délai de dix ans.

(c) Sauf disposition contraire du droit national, une personne ayant subi un dommage causé par un accident nucléaire qui a intenté une action en réparation dans le délai prévu au présent article peut présenter une demande complémentaire en cas d'aggravation du dommage après l'expiration de ce délai, tant qu'un jugement définitif n'est pas intervenu. »

Les limitations — quant au montant et quant à la durée — de la responsabilité, sont très caractéristiques du souci constant des auteurs de la Convention de trouver un compromis entre les intérêts de l'exploitant et ceux de la victime.

⁹ D.P., Sénat, 1965-1966, n° 122, p. 3.

d) *L'assurance obligatoire ou la garantie financière de la responsabilité.*

Afin de garantir les victimes contre l'insolvabilité éventuelle de l'exploitant et de conférer à l'indemnisation un caractère certain, la Convention oblige l'exploitant à couvrir sa responsabilité selon les modalités prescrites par l'article 10 :

« (a) Tout exploitant devra être tenu, pour faire face à la responsabilité prévue par la présente Convention, d'avoir et de maintenir, à concurrence du montant fixé conformément à l'article 7, une assurance ou une autre garantie financière correspondant au type et aux conditions déterminés par l'autorité publique compétente.

(b) L'assureur ou toute autre personne ayant accordé une garantie financière ne peut suspendre l'assurance ou la garantie financière prévue au paragraphe (a) du présent article, ou y mettre fin sans un préavis de deux mois donné par écrit à l'autorité publique compétente, ou, dans la mesure où ladite assurance ou autre garantie financière concerne un transport de substances nucléaires, pendant la durée de ce transport.

(c) Les sommes provenant de l'assurance, de la réassurance ou d'une autre garantie financière ne peuvent servir qu'à la réparation des dommages causés par un accident nucléaire. »

e) *L'unité de juridiction.*

Les auteurs de la Convention ont voulu donner compétence à un seul tribunal pour connaître de toutes les actions dirigées contre un exploitant à la suite d'un même accident nucléaire : ainsi est écarté le danger de voir prononcer des décisions contradictoires. Le principe général consiste à attribuer compétence exclusive au tribunal du lieu de l'accident (art. 13 (a)). Si cet endroit reste indéterminé ou bien s'il se trouve hors du territoire des Parties contractantes ou sur un territoire relevant de plusieurs d'entre elles, sera compétent le tribunal sis sur le territoire de l'exploitant responsable (art. 13 (c)). L'unité de juridiction est également assurée si l'accident survient au cours d'un transport de substances nucléaires (art. 13 (b) et (d)).

Le jugement intervenu est rendu exécutoire sur le territoire de toutes les Parties contractantes par l'article 13 (e) :

« Lorsque les jugements prononcés contradictoirement ou par défaut par le tribunal compétent en vertu des dispositions du présent article sont exécutoires d'après les lois appliquées par ce tribunal, ils deviennent exécutoires sur le territoire de toute autre Partie contractante dès l'accomplissement des formalités prescrites par la Partie contractante intéressée. Aucun nouvel examen du fond de l'affaire n'est admis. Cette disposition ne s'applique pas aux jugements qui ne sont exécutoires que provisoirement. »

Il est décidé aussi qu'une Partie contractante actionnée en tant qu'exploitant responsable ne pourra invoquer son immunité de juridiction devant le tribunal compétent (art. 13 (f)).

Signalons enfin l'article 17 aux termes duquel :

« Tout différend entre deux ou plusieurs Parties contractantes relatif à

l'interprétation ou à l'application de la présente Convention sera examiné par le Comité de Direction ou à défaut de solution amiable soumis, à la demande d'une Partie contractante intéressée, au tribunal créé par la Convention en date du 20 décembre 1957 sur l'établissement d'un contrôle de sécurité dans le domaine de l'énergie nucléaire. »

B. CONVENTION COMPLEMENTAIRE A LA CONVENTION DE PARIS
DU 29 JUILLET 1960 FAITE A BRUXELLES LE 31 JANVIER 1963

Ainsi que l'indique son préambule, la Convention de Bruxelles du 31 janvier 1953 répond au désir de certains Etats « d'apporter un complément aux mesures prévues dans cette Convention (la Convention de Paris du 29 juillet 1960), en vue d'accroître l'importance de la réparation des dommages qui pourraient résulter de l'utilisation de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques ». Or, la Convention de Paris prévoyait en son article 15 : « Il appartient à chaque Partie contractante de prendre les mesures qu'elle estime nécessaires en vue d'accroître l'importance de la réparation prévue par la présente Convention. » En conséquence, certaines Parties ont décidé d'utiliser cette faculté en commun, prévoyant en bonne logique que ce nouvel accord ne serait ouvert qu'aux Parties contractantes de la Convention de Paris (art. 19).

Le régime de cette seconde Convention est défini en son article 2 a); elle s'appliquera :

« aux dommages causés par des accidents nucléaires autres que ceux qui sont survenus entièrement sur le territoire d'un Etat non contractant à la présente Convention :

i) dont la responsabilité incombe, en vertu de la Convention de Paris, à l'exploitant d'une installation nucléaire à usage pacifique, située sur le territoire d'une Partie contractante à la présente Convention (...);

ii) subis

1. sur le territoire d'une Partie contractante ou

2. en haute mer ou au-dessus, à bord d'un navire ou d'un aéronef immatriculé sur le territoire d'une Partie contractante ou

3. en haute mer ou au-dessus, par un ressortissant d'une Partie Contractante à condition, s'il s'agit de dommages à un navire ou à un aéronef, que celui-ci soit immatriculé sur le territoire d'une Partie contractante, sous réserve que les tribunaux d'une Partie contractante soient compétents conformément à la Convention de Paris. »

Par l'article 3, les Parties décident d'élever à 120 millions d'unités de compte le montant d'indemnisation garanti par accident; cette réparation s'effectue

— à concurrence d'un montant au moins égal à cinq millions d'unités de compte au moyen de fonds provenant d'une assurance ou d'une autre garantie financière;

— entre ce montant et 70 millions d'unités de compte, au moyen de fonds publics à allouer par la Partie contractante sur le territoire de laquelle est située l'installation nucléaire de l'exploitant responsable;

— entre 70 et 120 millions d'unités de compte, au moyen de fonds publics alloués collectivement par les Parties contractantes et répartis entre elles selon une clé définie à l'article 12 à partir de deux critères : les ressources nationales de chacun et le risque que représente leur industrie nucléaire respective.

Quant à la durée de la responsabilité, elle est calquée sur celle que prescrit la Convention de Paris puisque l'article 6 prévoit :

« Pour le calcul des fonds à allouer en vertu de la présente Convention, seuls sont pris en considération les droits à réparation exercés dans un délai de dix ans à compter de l'accident nucléaire. En 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 ou abandonnés et n'avaient pas été récupérés, ce délai part du moment du vol, de la perte ou de l'abandon. »

Pour la prolongation éventuelle de ces délais, l'article 6 se réfère à l'article 8 b) de la Convention de Paris.

Les articles 8 à 14 organisent la procédure d'indemnisation des victimes

L'article 17 confie le règlement des différends au Tribunal européen pour l'énergie nucléaire créé par la Convention du 20 décembre 1957 sur l'établissement d'un contrôle de sécurité dans le domaine de l'énergie nucléaire.

C. PROTOCOLE ADDITIONNEL A LA CONVENTION DE PARIS,

FAIT A PARIS LE 28 JANVIER 1964;

PROTOCOLE ADDITIONNEL A LA CONVENTION COMPLEMENTAIRE

DE BRUXELLES, FAIT A PARIS LE 28 JANVIER 1964

Deux protocoles additionnels signés à Paris le 28 janvier 1964 complètent respectivement chacune de ces conventions. En effet, postérieurement à la signature des Conventions de Paris et de Bruxelles se tint à Vienne (29 avril - 19 mai 1963), sous l'égide de l'Agence internationale de l'Energie atomique, une conférence qui élaborait une *Convention relative à la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires*. Les auteurs de ce texte expriment à l'article XVII la volonté de ne pas porter atteinte à l'application de la Convention de Paris. Néanmoins les Parties à la Convention de Paris, afin d'éviter tout conflit entre les deux instruments et de pouvoir adopter conjointement les deux régimes sans difficultés, ont convenu d'apporter certains amendements à leur accord primitif : tel est l'objet du protocole additionnel à la Convention de Paris.

Se présentant comme une excroissance de la Convention de Paris, la Convention de Bruxelles devait fatalement subir le contrecoup des retouches apportées à la première et faire l'objet d'une adaptation dans le même sens : tel est l'objet de son protocole additionnel.

Les deux protocoles additionnels réalisent donc moins des modifications

qu'une « harmonisation de nature à clarifier la situation juridique et faciliter ainsi les recours des victimes éventuelles d'un accident nucléaire »¹⁰.

La discussion parlementaire du projet de loi portant approbation de ces quatre instruments met en lumière un certain nombre de problèmes.

Dans son rapport rédigé au nom de la Commission des Affaires étrangères du Sénat, M. Housiaux note :

« Notre Assemblée se trouve dans l'obligation de délibérer sans tarder sur ces textes.

En effet, la centrale nucléaire franco-belge de Chooz, près de Givet, est achevée et est sur le point de commencer des essais avec des matières fissiles. Or, les Conventions de Paris et de Bruxelles ne peuvent entrer en vigueur que si cinq instruments de ratification sont déposés. Quatre seulement le sont, ce qui fait que les Conventions ne peuvent encore sortir leurs effets.

Le Gouvernement français, sur le territoire duquel la centrale nucléaire a été établie, a résolu la difficulté en adoptant une loi nationale datée du 12 novembre 1965 (n° 65 - 955). Cette loi, cependant, ne semble pas étendre les garanties incombant à l'Etat français aux tiers se trouvant hors du territoire. Or, la centrale nucléaire des Ardennes, qui est couverte par une assurance de responsabilité civile nucléaire établie en conformité avec la loi précitée et dans l'esprit de la Convention de Paris, limite le montant d'intervention des assureurs à celui qui est prévu dans la loi intérimaire française, soit à 50 millions de francs français. Cette assurance couvre également la responsabilité des fournisseurs et étend néanmoins sa garantie hors du territoire français. Toutefois, dans ce cas, la question de l'intervention de l'Etat français au-delà de 50 millions de francs français reste posée. De ce fait, les constructeurs des équipements de la centrale pourraient être amenés à intervenir personnellement pour couvrir les dommages sur le territoire belge, si le montant des dommages dépassait 50 millions de francs français. Pour cette raison, la société américaine Westinghouse, fournisseur des éléments combustibles, refuse de procéder au chargement du réacteur, tant que la ratification de la Convention de Paris n'aura pas eu lieu.

Si la Belgique ratifie la Convention, le problème sera donc résolu.

Le chargement doit avoir lieu à la fin mai. Ceci donne la mesure de l'urgence qui nous contraint.

La Commission a été unanime à déplorer que le Gouvernement n'ait déposé le projet que le 9 mars 1966, alors que le Conseil d'Etat avait émis son avis dès le 28 mai 1965 »¹¹.

Le 26 mai 1966, au cours de la discussion en séance publique du Sénat, M. Housiaux répète ses critiques à l'égard des lenteurs du ministre des Affaires étrangères et le président Struys renchérit :

« Ce n'est malheureusement pas la première fois que la Commission des Affaires étrangères doit constater que des projets importants en matière de conventions internationales sont présentés avec des mois, voire des années de retard et puis, qu'au moment où ils sont déposés, on fait savoir au Sénat qu'il y a une extrême urgence à ce qu'ils soient adoptés presque séance tenante.

¹⁰ D.P., Sénat, 1965-1966, n° 122, pp. 4-5.

¹¹ *Ibidem*, n° 201, 26 mai 1966, pp. 2-3.

Le retard ici, Monsieur le Ministre, ne vous est pas imputable, car il est antérieur à votre prise en possession de vos éminentes fonctions.

Mais cette fois-ci, il est d'autant plus inexcusable qu'il s'agit de conventions dont la dernière remonte à janvier 1964, que le Conseil d'Etat avait émis un avis dès le 28 mai 1965 et que c'est seulement le 9 mars 1966 que ce projet a été déposé, alors que, comme l'a très clairement précisé M. le rapporteur, il y avait — et j'imagine que le Gouvernement devait le savoir — une raison particulièrement d'urgence en la matière (...).

Si l'on critique parfois la diligence du Parlement, il faut pourtant reconnaître qu'elle est parfois rendue difficile, voire impossible, par des initiatives du pouvoir exécutif »¹².

A propos de la centrale nucléaire de Chooz, M. Poma s'inquiète du risque de pollution des eaux de la Meuse par la radioactivité :

« In dat verband vernam ik graag of het probleem van de waterverontreiniging door radioactieve afvalstoffen en het probleem van de temperatuurverhoging ingevolge de storting van die afvalstoffen in de Maas, wat de normale exploitatie betreft door dit internationaal verdrag ook geregeld zijn. Indien zulks niet het geval is — steeds wat de normale exploitatie betreft — zullen wij misschien in de toekomst voor zeer onaangename verrassingen staan »¹³.

M. Housiaux répond :

« ... la loi intérimaire française de 1965 a pris à ce propos les précautions que les Français estimaient nécessaires. Je dois ajouter que la loi française de 1964, que M. Poma doit connaître, car c'est la loi la plus complète qui existe à l'heure actuelle sur le continent, de même que la loi anglaise de 1963, qu'elle a suivie de très près, visent l'une et l'autre, la pollution en matière de radioactivité.

Par le fait même, la question posée est réglée, à mon sentiment, dans l'un comme dans l'autre cas, puisqu'il est évident que la centrale franco-belge de Chooz se trouvant sur le territoire français, tombe sous le coup de la loi française, à la fois la loi de 1964 en matière de pollution des eaux et la loi intérimaire de 1965 permettant l'application de la Convention »¹⁴.

Le projet de loi est adopté par le Sénat le jour même de la discussion¹⁵; à la Chambre, il est adopté sans discussion le 23 juin 1966¹⁶.

La Belgique a déposé le 3 août 1966 les instruments de ratification de la Convention de Paris du 29 juillet 1960 et de son protocole additionnel. Elle n'a pas ratifié la Convention complémentaire de Bruxelles du 31 janvier 1963 et son protocole additionnel.

De ces quatre instruments, seuls les deux premiers sont entrés en vigueur le 1^{er} avril 1968, c'est-à-dire deux ans plus tard que la Belgique ne l'escomptait.

La Convention de Paris du 29 juillet 1960 prescrit, en effet, dans son article 19 (b) : « La présente Convention entrera en vigueur dès que cinq au

¹² *A.P.*, Sénat, 1965-1966, 26 mai 1966, pp. 990-991.

¹³ *Ibidem*, p. 991.

¹⁴ *Idem*.

¹⁵ *Ibidem*, pp. 991-992.

¹⁶ *A.P.*, Chambre, 1965-1966, 21 juin 1966, p. 16, et 23 juin 1966, p. 32.

moins des signataires auront déposé leur instrument de ratification ». En la ratifiant, la Belgique suivait l'exemple de la France, de l'Espagne, de la Grande-Bretagne et de la Turquie. Mais le protocole additionnel de cette Convention prévoit en son annexe II : « Pour le calcul du nombre de ratifications prévu à l'article 19 (b) de la Convention pour son entrée en vigueur, il ne sera tenu compte que des signataires qui auront ratifié la Convention et ratifié ou confirmé le présent protocole additionnel ». Or, des quatre Puissances qui avaient précédé la Belgique dans la voie de la ratification, trois seulement avaient agi en ce sens. En effet, la Turquie avait ratifié la Convention dès 1961, c'est-à-dire avant la signature du protocole et, dès lors, elle resta passive, malgré les démarches pressantes entreprises auprès d'elle par la Belgique qui souhaitait une mise en vigueur urgente de la Convention. Celle-ci ne pouvait donc intervenir que si la Turquie changeait d'attitude ou si une autre Puissance ratifiait à la fois la Convention et le protocole. C'est ce que fit la Suède le 1^{er} avril 1968. Les deux instruments entrèrent donc en vigueur à cette date tandis que cinq jours plus tard la Turquie ratifiait le protocole additionnel.

La Convention complémentaire de Bruxelles du 30 janvier 1963 entrera en vigueur, aux termes de son article 20, trois mois après le dépôt du sixième instrument de ratification. Ici aussi, selon le protocole additionnel, « il ne sera tenu compte que des signataires qui auront ratifié cette Convention et ratifié ou confirmé le présent protocole additionnel ». A ce jour, trois Etats seulement ont ratifié les deux instruments.

3° La Convention de Vienne du 21 mai 1963 relative à la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires.

La conférence internationale tenue à Vienne, du 29 avril au 19 mai 1963, par l'Agence internationale de l'énergie atomique, élaborera une convention fort proche de la Convention de Paris. Les buts en sont d'ailleurs analogues puisqu'elle vise à « mettre au point des dispositions juridiques spéciales pour donner au public une protection financière aussi complète que possible sans imposer à l'exploitant, au fabricant ou au transporteur une responsabilité excessive ou indéfinie, ni l'exposer au risque de litiges interminables à cet égard »¹⁷.

Elle tend aussi à mettre au point un régime d'application universelle :

« Des solutions nationales ou régionales ne sont pas suffisantes pour traiter tous les aspects des risques nucléaires; ainsi, des dommages attribuables, par exemple, à la retombée radioactive ou à la contamination des cours d'eau peuvent se produire à une distance considérable du point d'émission initiale des rayonnements ionisants. En outre, étant donné la distribution géographique de l'industrie, telle qu'elle est actuellement et restera probablement dans l'avenir, tout accident survenant dans une installation nucléaire risque de toucher, directement ou indirectement des entreprises de plusieurs pays. Il faut ajouter à cela les dangers

¹⁷ *Responsabilité civile en matière de dommages nucléaires. Actes officiels. Conférence internationale, Vienne, 29 avril - 19 mai 1963*, Vienne, Agence internationale de l'énergie atomique, Collection juridique n° 2, 1964, p. 70.

inhérents au transport international des combustibles nucléaires pouvant donner lieu à la formation d'un état critique en dehors d'une installation, notamment de cartouches de combustible irradiées et d'autres produits ou déchets radioactifs »¹⁸.

De même, la Convention tend à éviter l'incertitude qui résulterait de l'application d'une pluralité de principes juridiques par une multitude de tribunaux compétents. Elle s'attache donc à énumérer les normes internationales minimales qui doivent régir la responsabilité civile en cas de dommages nucléaires et à désigner l'Etat qui aura la compétence exclusive en matière législative et juridictionnelle pour les demandes d'indemnisation relatives à des dommages résultant d'un accident nucléaire donné. Pour ce faire :

« Elle établit seulement un certain nombre de formules souples qui peuvent être adaptées à des systèmes juridiques et à des concepts sociaux et économiques différents. Elle ne vise pas à remplacer à tous égards la législation nationale ou régionale déjà en vigueur en matière de responsabilité nucléaire. L'adoption de législations nationales inspirées des formules de la Convention reste nécessaire »¹⁹.

Comme la Convention de Paris, la Convention de Vienne limite son champ d'application aux dommages causés par l'exploitation d'installations nucléaires dangereuses et à la responsabilité qui en découle. Elle n'embrasse pas le domaine des risques résultant d'un réacteur nucléaire dont serait muni un moyen de transport. De même les cinq principes qui sous-tendaient la Convention de Paris se retrouvent ici.

a) *La responsabilité objective de l'exploitant d'une installation nucléaire.*

L'exploitant d'une installation nucléaire est exclusivement responsable pour « tout dommage nucléaire dont il est prouvé qu'il a été causé par un accident nucléaire survenu dans cette installation nucléaire » ou, sous certaines conditions, mettant en jeu une matière nucléaire qui provient ou émane de cette installation ou qui lui est envoyé (art. II, 1).

Ce principe souffre deux exceptions :

— le législateur de l'Etat où se trouve l'installation peut disposer qu'un transporteur ou des personnes manipulant des déchets radioactifs sont responsables à la place de l'exploitant d'une installation nucléaire (art. II, 2);

— le principe de la responsabilité exclusive peut se trouver en contradiction avec les principes juridiques traditionnels de certains Etats et, pour ce qui est des envois de matières nucléaires, il peut être incompatible avec certains accords internationaux en matière de transport; c'est pourquoi, aux termes de l'article II, 5, il reste sans effet sur « l'application de toute convention internationale de transport qui était en vigueur ou ouverte à la signature, à la ratification ou à l'adhésion à la date à laquelle la présente Convention a été ouverte à la signature ».

¹⁸ *Ibidem*, pp. 70-71.

¹⁹ *Ibidem*, p. 71.

La question de savoir si la responsabilité des autres personnes ainsi impliquées est objective ou présuppose une faute doit être tranchée par le droit de l'Etat où se trouve l'installation ²⁰.

Le droit du tribunal compétent décidera si la négligence de la victime ou son intention de causer un dommage peuvent être invoquées comme moyens de défense (art. IV, 2) :

« Etant donné les grandes différences qui existent en ce qui concerne la conception et la portée de ces moyens de défense, il n'a pas été jugé utile, ni même souhaitable d'établir des normes internationales uniformes en la matière; on a préféré s'en remettre au droit applicable » ²¹.

Les seuls cas d'exonération prévus par la Convention concernent les dommages causés par un accident nucléaire résultant de troubles à caractère international (conflit armé, invasion) ou politique (guerre civile, insurrection) et de catastrophes naturelles de caractère exceptionnel. Les Etats peuvent d'ailleurs réduire cette liste d'exceptions par leur loi nationale (art. IV, 3).

L'exploitant n'a un droit de recours qui si un tel droit a été prévu par un contrat écrit ou si l'accident résulte d'un acte ou d'une omission procédant de l'intention de causer un dommage (art. X).

L'exploitant n'est pas responsable du dommage nucléaire causé à l'installation elle-même, aux biens qui se trouvent sur le site de cette installation et qui sont ou doivent être utilisés en rapport avec elle, ni aux moyens de transport sur lesquels la matière nucléaire en cause se trouvait au moment de l'accident (art. V, 5). Toutefois, pour le dernier point, le législateur national peut permettre au propriétaire du moyen de transport de demander réparation à l'exploitant à condition que cela n'entraîne pas une diminution du montant de responsabilité prévu par la Convention (art. IV, 6).

La nature, la forme et l'étendue de la répartition équitable des indemnités sont régies par la loi du tribunal compétent (art. VIII).

Si les victimes sont indemnisées par l'intervention d'un régime national de sécurité sociale, il appartient à la Partie contractante sur le territoire de laquelle un tel régime est organisé, de déterminer dans quelle mesure subsistent les droits de ces personnes vis-à-vis de l'exploitant et si les organismes de sécurité sociale possèdent un droit de recours contre l'exploitant pour les prestations qu'ils ont versées (art. IX, 1).

b) *La limitation du montant de la responsabilité.*

La Convention ne limite pas elle-même le montant de la responsabilité, mais elle autorise l'Etat où se trouve l'installation à le faire à condition que le plafond fixé ne soit pas inférieur à cinq millions de dollars des Etats-Unis d'Amérique par accident nucléaire (art. V, 1).

²⁰ *Ibidem*, p. 79.

²¹ *Ibidem*, p. 82.

c) *La limitation de la responsabilité dans le temps.*

Le droit à réparation est éteint si une action n'est pas intentée dans les dix ans à compter de la date de l'accident nucléaire. L'Etat où se trouve l'installation peut fixer un délai plus long à condition qu'une garantie financière supplémentaire couvre la responsabilité de l'exploitant jusqu'à l'expiration de ce délai (art. VI, 1).

En ce qui concerne les accidents nucléaires causés par des matières dangereuses perdues, volées, jetées par-dessus bord ou abandonnées, le délai de dix ans est calculé à partir de la date de l'accident, mais ne peut être supérieur à vingt ans comptés depuis la date du vol, de la perte, du jet par-dessus bord ou de l'abandon (art. VI, 2).

Les Etats peuvent en outre fixer un délai d'extinction ou de prescription qui ne sera pas inférieur à trois ans à partir de la date à laquelle la victime du dommage nucléaire a eu ou aurait dû avoir connaissance de ce dommage et de l'identité de l'exploitant responsable sans que les délais indiqués ci-dessus puissent être dépassés (art. VI, 3).

d) *L'assurance obligatoire ou la garantie financière de la responsabilité.*

Aux termes de l'article VII, 1, « L'exploitant est tenu de maintenir une assurance ou toute autre garantie financière couvrant sa responsabilité pour dommage nucléaire. » Il appartient à l'Etat où se trouve l'installation de déterminer le montant, la nature et les conditions des indemnités reconnues comme étant à charge de l'exploitant en fournissant les sommes nécessaires dans la mesure où l'assurance ou la garantie se révéleraient insuffisantes, ceci jusqu'à concurrence du montant éventuellement fixé en vertu de l'article V. Cette disposition s'explique de la façon suivante :

« Une telle garantie est nécessaire pour protéger les demandeurs contre l'insolvabilité éventuelle du défendeur. L'obligation d'obtenir une garantie financière incombe à l'exploitant. L'obligation de s'assurer qu'une garantie financière appropriée est effectivement maintenue dans les limites des l'article V incombe à l'Etat dont l'exploitant responsable est ressortissant. Sous réserve de cette obligation résultant de la convention, l'Etat considéré est libre de déterminer le type de la garantie exigée et les conditions dans lesquelles elle doit être fournie (notamment les modalités d'annulation, de rétablissement, de notification des dommages à réparer, etc.). La garantie financière peut, par exemple, prendre la forme d'une assurance, d'une garantie bancaire ou d'une obligation contractée par l'Etat »²².

L'article VII prescrit, en outre, que les fonds provenant d'une assurance, d'une garantie financière ou fournis par l'Etat sont « exclusivement réservés à la réparation due en application de la présente Convention ».

e) *L'unité de juridiction.*

L'article XI applique le principe de l'unité de juridiction. Il dispose que les

²² *Ibidem*, p. 87.

tribunaux de la Partie contractante sur le territoire de laquelle l'accident nucléaire s'est produit sont seuls compétents pour connaître des actions auxquelles il donne lieu.

Si l'accident se produit en dehors du territoire d'une partie contractante ou dans un lieu non suffisamment déterminé, seront compétents les tribunaux de l'Etat où se trouve l'installation dont relève l'exploitant responsable.

Si, en application de ces règles, les tribunaux de plusieurs parties contractantes peuvent être compétents, la compétence sera attribuée :

— si l'accident nucléaire est survenu à la fois dans une zone située hors du territoire de toute Partie contractante et dans un endroit situé sur le territoire d'une seule d'entre elles, aux tribunaux de cette dernière;

— dans tous les autres cas, aux tribunaux de la Partie contractante qui est désignée par accord entre les Parties contractantes dont les tribunaux auraient été compétents.

Tout jugement définitif prononcé par le tribunal compétent doit être reconnu et est exécutoire sur le territoire de toute Partie contractante (art. XII). Aucune immunité de juridiction ne peut être invoquée, sauf en ce qui concerne les mesures d'exécution (art. XIV).

Signalons enfin que, parallèlement à la rédaction de la convention, s'élabora un protocole de signature facultative concernant le règlement obligatoire des différends. Aux termes de son article I, « les différends relatifs à l'interprétation ou à l'application de la Convention relèvent de la compétence obligatoire de la Cour internationale de Justice, qui, à ce titre, pourra être saisie par une requête de toute partie à un différend qui sera elle-même Partie au présent Protocole ». Toutefois, les parties à un différend pourront, au lieu de saisir la Cour internationale de Justice, porter l'affaire devant un tribunal d'arbitrage (art. II). Elles pourront également convenir de recourir à une procédure de conciliation avant de saisir la Cour internationale de Justice (art. III).

Aux termes de son article XXIII, la Convention de Vienne entrera en vigueur trois mois après le dépôt du cinquième instrument de ratification. A ce jour, trois Etats seulement l'ont ratifiée. La Belgique ne l'a pas signée.

4° La loi du 18 juillet 1966 sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire établissant certaines mesures d'application immédiate de la Convention de Paris et de son protocole additionnel²³.

Lors de la discussion des Convention de Paris et de Bruxelles et de leurs protocoles additionnels, M. Housiaux avait souligné que, ces textes ne se

²³ *M.B.*, du 23 août 1966, p. 8491. Voir aussi *D.P.*, Sénat, 1965-1966, n° 112, projet de loi; n° 236, rapport fait au nom des commissions réunies des Affaires économiques et de la Justice par M. Housiaux, n° 250, amendement, *D.P.*, Chambre, 1965-1966, n° 239-1, projet transmis par le Sénat, *A.P.*, Sénat, 1965-1966, 22 et 23 juin 1966, *A.P.*, Chambre, 1965-1966, 29 et 30 juin 1966.

suffisant pas à eux-mêmes, il était nécessaire de les compléter et d'en définir les normes d'application par une législation « permettant d'assurer dans la plus large mesure possible la protection de la vie et des intérêts de nos compatriotes »²⁴.

M. Housiaux relevait aussi que le Gouvernement avait déposé, le 9 février, sur le bureau du Sénat, un projet de loi en ce sens (projet n° 112) et il soulignait l'importance de ce texte dont l'examen avait été confié aux commissions des Affaires économiques et de la Justice :

« Il ne s'agit pas seulement de la centrale de Chooz. Il s'agit aussi des trois centrales nucléaires que l'on va installer dans la vallée de la Meuse, à Tihange, et d'une centrale nucléaire que l'on projette d'installer dans la région d'Anvers. Il est probable que dans un avenir relativement proche, une partie importante de l'électricité utilisée dans notre pays sera produite à partir de l'énergie nucléaire. C'est vous dire que le projet de loi tel qu'il est soumis à ces deux commissions réunies est d'une importance particulière (...). Le problème qui nous préoccupe aujourd'hui engage l'avenir pour une période fort longue et compte tenu de ce que la création de multiples centrales nucléaires peut être envisagée au cours des quinze ou vingt années à venir »²⁵.

Si le législateur national est contraint d'intervenir, cela tient au fait qu'à certains égards les conventions internationales ne constituent que des cadres²⁶. Ainsi la Convention de Paris laisse compétence au législateur national pour prendre des mesures complémentaires à propos des accidents dus à des radiations ionisantes (art. 36), l'article 14 prévoit l'application de la loi nationale pour toutes les questions de fond et de procédure non réglées spécialement dans le corps du texte; enfin, de nombreuses dispositions investissent expressément le législateur national du pouvoir de régler, dans le cadre de la Convention certains points relatifs à la responsabilité (art. 2, 3 c, 4 d, 6 a et b, 7 b et c, 8 a, c et e, 9, 11 et 15). De même la Convention de Bruxelles confie au législateur national la mission de régler certains points relatifs notamment au régime juridique des fonds publics (art. 3 c), aux modalités de récupération des fonds publics affectés à la réparation des dommages (art. 5), à la fixation des critères de répartition de la réparation lorsque le montant des dommages dépasse 120 millions d'unités de compte (art. 8), au régime de la mise à la disposition des fonds publics en cas d'accident nucléaire (art. 9).

Dès lors, le texte confié à l'examen des commissions sénatoriales de la Justice et des Affaires économiques justifie son existence en ces termes :

« Le but du présent projet est de régler les questions laissées à la compétence du législateur belge. Les mesures prévues dans ce projet s'inscrivent dans le cadre des dispositions des deux Conventions qui avec celles de la présente loi doivent former un ensemble cohérent et constituer la loi belge sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire.

²⁴ A.P., Sénat, 1965-1966, 26 mai 1966, p. 990.

²⁵ *Idem.*

²⁶ Voir avis du Conseil d'Etat du 28 mai 1965; D.P., Sénat, 1965-1966, n° 122, pp. 6-10.

Le présent projet présente une particulière urgence en raison des perspectives très proches de développement des fournitures de matières nucléaires destinées à être transformées en Belgique. Le développement de ces fournitures est en effet conditionné par l'entrée en vigueur d'une législation générale sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire »²⁷.

L'urgence à laquelle fait allusion l'exposé des motifs tient à la mise en marche prochaine de la centrale nucléaire de Chooz. En effet, « pour procéder au chargement du réacteur avec des matières fissiles, il faut que la Belgique dispose d'une législation assurant la réparation de tout dommage survenant aux personnes et aux biens et qui pourrait trouver son origine dans l'exploitation de cette centrale »²⁸.

En outre, comme l'indiquera le ministre des Affaires économiques devant le Sénat, « tout retard dans le démarrage de cette centrale expose les sociétés belges productrices d'électricité, qui se sont associées à cette création, au paiement d'intérêts de retard qui peuvent atteindre deux millions de francs par semaine »²⁹.

Ainsi pressées par le temps, les Commissions se sont refusées à procéder, à un examen hâtif du projet très complet déposé par le Gouvernement et, pour faire face aux nécessités du moment, elles ont décidé de disjoindre un certain nombre d'articles du projet 112 « afin de garantir les personnes et les biens dans l'immédiat ».

C'est donc un régime provisoire qui sera discuté par le Sénat, le 22 juin 1966³⁰, et voté le lendemain³¹. A la Chambre, il sera voté, le 30 juin, sans discussion³².

Il était prévu que les Commissions seraient appelées à reprendre l'examen du projet dès le début de la session 1966-1967. A ce jour, rien n'a encore été fait en ce sens.

Nous serons donc amenés à étudier successivement le projet de loi n° 112 et la loi du 18 juillet 1966.

A. LE PROJET DE LOI N° 112 RELATIF AUX MESURES D'APPLICATION DE LA CONVENTION DE PARIS ET DE LA CONVENTION COMPLEMENTAIRE SUR LA RESPONSABILITE CIVILE DANS LE DOMAINE DE L'ENERGIE NUCLEAIRE³³

a) *Domaine d'application.*

L'article 2 du projet donne pouvoir au Roi d'étendre les dispositions de la Convention de Paris à des accidents survenus et à des dommages subis sur le

²⁷ D.P., Sénat, 1965-1966, n° 112, p. 1.

²⁸ *Ibidem*, p. 9.

²⁹ A.P., Sénat, 1965-1966, 22 juin 1966, p. 1416.

³⁰ A.P., Sénat, 22 juin 1965, pp. 1915-1929.

³¹ A.P., Sénat, 23 juin 1965, pp. 1463-1464.

³² A.P., Chambre, 1965-1966, 29 juin 1965, pp. 8-9, et 30 juin 1965, p. 42.

³³ D.P., Sénat, 1965-1966, n° 112.

territoire d'Etats non contractants notamment dans le cas du transport de substances nucléaires. Cette disposition tend à éviter que, dans certaines hypothèses, l'exploitant belge soit tenu de souscrire un deuxième contrat d'assurance. Dans son avis, le Conseil d'Etat émet à ce propos les commentaires suivants :

« Il est permis de se demander si une telle disposition est susceptible d'emporter des effets juridiques à l'égard des Etats non signataires de la Convention. Celle-ci en effet, prévoit dans le chef de l'exploitant une responsabilité limitée.

Pour répondre à cette question, il importe de distinguer nettement les deux cas envisagés à l'article 2, à savoir :

a) le cas de l'accident nucléaire survenu sur le territoire d'un Etat non lié par la Convention de Paris;

b) le cas de l'accident nucléaire qui se produit sur le territoire belge ou sur le territoire d'un autre Etat contractant, les dommages s'étendant au territoire d'un Etat qui n'est pas lié par la Convention.

Dans la première hypothèse, l'extension de la convention aux accidents nucléaires survenant dans un Etat non contractant ne sauraient avoir d'autre portée que de permettre aux victimes d'invoquer les dispositions de la Convention de Paris et de la législation belge qui les exécute, pour autant qu'elles les aient préférées à la législation qui leur serait applicable en l'absence d'une telle option.

Dans la seconde hypothèse, on se trouve en présence d'un des effets de l'énergie nucléaire dont l'ampleur est pratiquement sans précédent dans un autre domaine. Dans la mesure où la réparation de ces dommages n'est pas réglée par une convention, il y aura lieu de rechercher une solution en droit international privé. Si, dans l'Etat en cause, les règles applicables en cas de conflit de loi renvoient à la loi belge, les dommages devront être réparés conformément à la Convention de Paris et à la présente loi »³⁴.

Ainsi que le relève aussi le Conseil d'Etat, une extension parallèle du champ d'application de la Convention de Bruxelles ne se serait pas justifiée. En effet, cette dernière se limite aux dommages causés par des accidents nucléaires autres que ceux survenus entièrement sur le territoire d'un Etat non contractant et subis sur le territoire d'une partie contractante; en haute mer ou au-dessus, à bord d'un navire ou d'un aéronef immatriculé sur le territoire d'une partie contractante; en haute mer ou au-dessus, par un ressortissant d'une partie contractante.

b) *L'installation nucléaire.*

Dans son texte primitif, le Gouvernement avait établi un classement des installations nucléaires intéressées par la loi en projet, en s'inspirant de l'arrêté royal du 28 février 1963 portant réglementation générale de la protection de la population et des travailleurs contre les dangers des radiations ionisantes³⁵. Le Conseil d'Etat émit plusieurs objections à l'encontre de cette façon de procéder³⁶. D'une part, cette énumération ne correspondait pas exactement à

³⁴ *Ibidem*, pp. 27-28.

³⁵ Cf. *infra*, p. 261.

³⁶ *D.P.*, Sénat, 1965-1966, n° 112, pp. 28-30.

celle qui figurait dans la Convention de Paris; d'autre part, elle autorisait le Roi à exclure certaines installations du champ d'application de la loi, prérogative que la Convention reconnaît au seul Comité de direction de l'Agence européenne pour l'énergie nucléaire. En outre, ce classement présente juridiquement peu d'intérêt car il se base uniquement sur le degré de danger présenté par les installations pour la santé de la population et des travailleurs. Ce dernier point est d'importance. En effet, l'article 7, b, de la Convention de Paris, sur lequel se fonde l'article 11 du projet « n'autorise pas à affirmer que le degré de danger offert par les installations soit le seul motif pour lequel le législateur national puisse prévoir des dérogations au montant maximal de la responsabilité. L'unique motif visé expressément à l'article 7, b, de la Convention concerne les possibilités du marché des assurances »³⁷.

Le Gouvernement a pris ces critiques en considération et, comme le recommandait le Conseil d'Etat, il a calqué son énumération des installations nucléaires sur celle que donne la Convention de Paris :

- « 1° les réacteurs à l'exception de ceux qui font partie d'un moyen de transport;
- 2° les usines de préparation ou de fabrication de substances nucléaires;
- 3° les usines de séparation des isotopes de combustibles nucléaires;
- 4° les usines de traitement des combustibles nucléaires irradiés;
- 5° les installations de stockage de substances nucléaires, à l'exclusion du stockage de ces substances en cours de transport;
- 6° toute autre installation où sont détenus des combustibles nucléaires ou des produits ou des déchets radioactifs et qui sera désignée par le Comité de direction de l'Agence européenne pour l'énergie nucléaire ».

L'article 4 autorise le Roi à considérer, comme une seule installation nucléaire, plusieurs installations se trouvant sur le même site et dont un même exploitant est responsable.

c) *L'exploitant nucléaire.*

La détention de matières nucléaires est considérée comme le point de départ du fonctionnement d'une installation nucléaire; elle n'est autorisée que si un exploitant responsable a été reconnu et aussi longtemps qu'il est reconnu (art. 5). Cette disposition est assortie de peines prescrites par l'article 31.

Aux termes de l'article 5, pour être reconnu par le Roi comme exploitant au sens de l'article 1^{er} a (VI) de la Convention de Paris, le demandeur doit apporter la preuve qu'il dispose d'une assurance ou d'une autre garantie financière couvrant sa responsabilité conformément aux articles 14 et 15 du projet. Cette disposition ne porte pas atteinte à l'application de l'arrêté royal du 28 février 1963 déterminant les modalités d'octroi de l'autorisation d'exploiter une installation susceptible d'émettre des radiations ionisantes. Cet arrêté dispose que ces établissements sont soumis, suivant leur catégorie, à l'autorisation préalable du Roi (art. 6) ou de la députation permanente de la province où se trouve le siège d'exploitation (art. 7).

Le Conseil d'Etat note à cet égard :

« Dans le système du projet, le Ministre ayant les assurances et l'énergie dans ses attributions est compétent pour désigner ou reconnaître comme exploitant toute personne qui dispose :

1° de l'autorisation préalable prévue par l'arrêté royal du 28 février 1963;

2° d'une assurance ou d'une garantie financière ou couverture de sa responsabilité.

Il est permis de se demander si ce cumul d'autorisations se justifie, et si une coordination de l'ensemble du régime d'autorisation ne s'impose pas. Il conviendra toutefois, à cette occasion, de ne pas perdre de vue les inconvénients d'ordre pratique que peut comporter l'octroi simultané de l'autorisation prévue par l'arrêté royal du 28 février 1963 et de la reconnaissance prescrite par la loi en projet. Le futur exploitant ne sera guère disposé, en effet, à souscrire une assurance ou à constituer une garantie financière avant que l'installation n'ait été approuvée en vue de sa mise en exploitation conformément à l'article 15, alinéa 2, de l'arrêté royal du 28 février 1963.

L'arrêté royal du 28 février 1963 ne subordonne du reste pas l'obtention d'une autorisation à la souscription préalable d'une police d'assurance. Il n'impose d'autre obligation au demandeur que de s'engager à « souscrire une police d'assurance couvrant la responsabilité civile résultant des activités nucléaires » (articles 6 et 7).

L'entrée en vigueur de la loi en projet aura pour conséquence que, pour les établissements de classes I et II de l'arrêté royal du 28 février 1963 qui tombent sous l'application de la Convention de Paris, des autorisations ne seront délivrées qu'à la condition suspensive que le demandeur soit également reconnu comme exploitant au sens de ladite convention »³⁸.

Dans l'exposé des motifs, le Gouvernement exprime l'intention de tenir compte de cette observation et de remédier aux inconvénients d'ordre pratique par une coordination administrative appropriée³⁹.

L'article 6 précise que la reconnaissance comme exploitant est décidée dans le délai de trois mois qui suit l'introduction de la demande. Le projet ne prévoit pas quels effets entraînera l'absence de décision dans ce délai, le Conseil d'Etat en conclut que l'inobservation de l'article 6 n'entraînera que la responsabilité politique du ministre compétent⁴⁰.

L'article 8 précise les modalités d'octroi, de refus ou de révocation de la reconnaissance comme exploitant.

d) *La responsabilité civile.*

L'article 9 pose en principe que la responsabilité civile de l'exploitant d'une installation nucléaire est organisée conformément aux dispositions de la Convention de Paris.

Conformément à l'article 3, c, de la Convention de Paris, l'article 10 organise

³⁷ *Idem.*

³⁸ *Ibidem*, pp. 31-32.

³⁹ *Ibidem*, p. 3.

⁴⁰ *Ibidem*, p. 32.

la réparation des dommages auxquels cette Convention ne s'applique pas, c'est-à-dire ceux qui proviennent ou résultent de radiations ionisantes émises par des sources quelconques de rayonnement se trouvant dans une installation nucléaire et échappant à la définition contenue dans l'article 3, a, de la Convention. Sans cette extension, les dommages en question ne pourraient être réparés qu'au moyen de fonds distincts de ceux qui doivent être rendus disponibles en vertu de la Convention.

L'article 7, b, de la Convention de Paris prévoit que le montant maximum de la responsabilité de l'exploitant est fixé à quinze millions d'unités de compte de l'A.M.E. Le législateur national garde toutefois la faculté, compte tenu de la possibilité pour l'exploitant d'obtenir l'assurance ou une autre garantie financière requise par l'article 10, de fixer un montant plus ou moins élevé sans que celui-ci puisse être inférieur à cinq millions d'unités de compte. L'article 11 adopte comme maximum la somme de 500 millions de francs belges, soit dix millions d'unités de compte, montant identique à celui fixé par l'article 9 de la loi du 27 juillet 1962 relative à la responsabilité civile du Centre d'étude de l'Energie nucléaire. Le second alinéa de l'article 11 habilite le Roi « dans des cas particuliers et compte tenu de la nature et de l'importance de l'installation nucléaire » — selon sa rédaction primitive — à fixer un montant moins élevé lequel ne peut toutefois être inférieur à 250 millions de francs, soit cinq millions d'unités de compte. Aux termes de l'exposé des motifs, cette disposition sera d'application pour les petites installations jugées peu dangereuses. « On peut estimer en effet que toutes les installations n'exigent pas une couverture de 500 millions de francs par accident nucléaire et qu'il est inutile de grever les exploitants de charges importantes sans raisons valables »⁴¹.

Le Conseil d'Etat se montre très réservé à ce sujet. Il analyse en effet comme suit l'article 7, b, de la Convention de Paris :

« Suivant une stricte interprétation de l'article 7, b, de la Convention, les possibilités du marché des assurances sont l'unique motif qui puisse justifier un relèvement ou un abaissement du montant maximal fixé par la Convention. Il s'ensuit que les éléments qui peuvent déterminer l'ampleur du risque, tels que l'importance et la nature de l'installation nucléaire, sont soustraits à l'appréciation de l'autorité nationale.

Cette interprétation implique que le projet est inconciliable avec les conventions dans la mesure où il habilite le Roi à fixer le montant maximal entre 500 et 250 millions de francs *dans des cas particuliers et compte tenu de l'importance et de la nature de l'installation nucléaire*.

Selon une autre interprétation, le motif mentionné à l'article 7, b, de la Convention de Paris n'a pas un caractère exhaustif; ce ne serait que l'un des éléments que l'autorité nationale doit prendre en considération quand elle décide un relèvement ou un abaissement du montant de 15.000.000 d'unités de comptes prévu par la convention. Si cette interprétation est la bonne, l'article 11, alinéa 2, du projet devrait mentionner les possibilités du marché des assurances et celles

⁴¹ *Ibidem*, p. 5.

d'obtenir une garantie financière au nombre des motifs autorisant le Roi à diminuer le montant maximal fixé par l'article 11, alinéa 1^{er}.

Le Conseil d'Etat ne trouve ni dans la Convention, ni dans l'exposé des motifs y annexé, des éléments qui permettent de préférer l'une plutôt que l'autre de ces interprétations.

En toute hypothèse, l'article 11, alinéa 2, ne cadre avec aucune des deux interprétations. Son texte devrait dès lors être remanié dans le sens de l'une ou de l'autre »⁴².

Le Gouvernement a choisi la prudence en supprimant dans la rédaction de l'article 11, alinéa 2, le membre de phrase « et compte tenu de l'importance et de la nature de l'installation nucléaire ». Dans l'exposé des motifs, il se déclare convaincu du caractère non exhaustif du motif invoqué dans l'article 7, b, de la Convention de Paris. Toutefois, afin de ne pas préjuger de l'interprétation que les instances internationales compétentes pourraient donner de cette disposition, il a aménagé le texte de l'avant-projet « de façon à le rendre compatible, en tout cas, avec celui de la Convention de Paris »⁴³.

L'article 12, comme le prévoit l'article 4, d, de la Convention de Paris, autorise le Ministre ayant les assurances et l'énergie dans ses attributions à substituer la responsabilité du transporteur à celle de l'exploitant d'une installation nucléaire située sur le territoire belge. « Cette substitution est souhaitable afin de favoriser la création de transporteurs spécialisés compétents qui effectueront les transports avec toutes les garanties de sécurité désirées »⁴⁴.

Dans ce cas, le transporteur est considéré comme exploitant d'une installation nucléaire située sur le territoire belge et il ne peut effectuer le transport que s'il est muni d'un certificat délivré par ou au nom de l'assureur ou de toute autre personne ayant accordé une garantie financière conforme aux dispositions du projet.

Comme le permet l'article 7, c, de la Convention de Paris, l'article 13 étend la responsabilité de l'exploitant aux « dommages causés au moyen de transport sur lequel les substances nucléaires se trouvent au moment de l'accident nucléaire ». Toutefois, la Convention de Paris soumet cette possibilité à la condition « qu'en aucun cas cette inclusion 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 ». Le Conseil d'Etat en tire les conclusions suivantes :

C'est dire qu'au cas où l'exploitant est également responsable des dommages causés au moyen de transport, le montant maximal de sa responsabilité en cas d'accident nucléaire ne peut pas être limité au montant minimal de 5.000.000 d'unités de compte prévu à l'article 15, b, de la Convention de Paris. Le montant maximal de la responsabilité devra, en effet, être déterminé en tenant compte de la valeur du moyen de transport, qui peut être assez élevé (par exemple un navire ou un aéronef).

⁴² *Ibidem*, pp. 35-36.

⁴³ *Ibidem*, pp. 5-6.

⁴⁴ *Ibidem*, p. 6.

Cette conclusion ne peut toutefois être admise depuis que la convention complémentaire de Bruxelles est intervenue. Celle-ci, en effet, prévoit en son article 3, l'intervention de l'Etat dans la réparation des dommages non supportés par l'exploitant. L'article 18 du projet a pour but d'assurer l'application de cet article 3 dans notre législation.

Lorsque, à la suite d'un accident nucléaire, il y a eu des dommages au moyen de transport en même temps que d'autres dommages, l'Etat belge est tenu, pour autant que l'ensemble des dommages excède le montant maximal de la responsabilité de l'exploitant, de suppléer au découvert éventuel, dans les limites de l'article 18.

L'extension, prévue par le projet, de la responsabilité de l'exploitant aux dommages causés au moyen de transport n'implique pas que l'exploitant devra assurer effectivement la réparation de ces dommages. Il ne reste tenu que jusqu'à concurrence du montant maximal fixé par l'article 11 du projet. Il appartiendra au Gouvernement de tenir compte, lors de la fixation de ce montant, de l'extension de la responsabilité aux dommages causés au moyen de transport »⁴⁵.

Comme le permet l'article 7, e, de la Convention de Paris, le transit de substances nucléaires à travers le territoire belge est subordonné par l'article 14 du projet à la condition que le montant maximal de la responsabilité de l'exploitant étranger en cause soit au moins égal à 500 millions de francs « sauf dérogations accordées par le Ministre ayant les assurances et l'énergie dans ses attributions ». Le Conseil d'Etat relève que le projet tend à instaurer un régime à caractère général applicable à tous les cas de transit de substances nucléaires par des exploitants étrangers. Or, si l'on s'en réfère à l'esprit de la Convention de Paris, toute demande de transit devrait faire l'objet d'une décision de l'autorité compétente. En outre, l'expression « exploitant étranger » employée à l'article 7 e de la Convention de Paris ne désigne que l'exploitant d'une partie contractante. Dès lors, cette disposition sera sans application dans le cas d'un transit demandé par un exploitant étranger dont l'installation nucléaire n'est pas établie sur le territoire d'une Etat contractant. « Dans ce cas, la limitation du montant maximal ne jouera pas et il sera loisible au Gouvernement belge de fixer, le cas échéant, un montant supérieur à celui prévu pour les exploitants établis en territoire belge »⁴⁶. Le Conseil d'Etat rappelle aussi que la loi du 29 mars 1958 modifiée par l'arrêté royal du 29 mai 1963 habilite le Roi à prendre, en ce qui concerne le transit de substances nucléaires, les mesures de police qui s'imposent en vue de protéger la santé de la population. Compte tenu de ces éléments, il propose de rédiger comme suit l'article 14 :

« ... le Ministre ayant les assurances et l'énergie dans ses attributions peut, dans les cas où il le juge nécessaire, subordonner le transit des substances nucléaires à travers le territoire belge à la condition que le montant maximal de la responsabilité de l'exploitant étranger en cause soit porté à 500 millions de francs. »

Désirant rencontrer les observations du Conseil d'Etat, sans tomber dans un

⁴⁵ *Ibidem*, p. 37.

⁴⁶ *Ibidem*, p. 38.

formalisme excessif, le Gouvernement prévoit à l'article 14 « un système mitigé consistant à fixer, d'une manière générale, le montant maximal de la responsabilité de l'exploitant étranger à 500 millions et à permettre l'octroi de dérogations dans des cas particuliers »⁴⁷.

e) *La couverture de la responsabilité.*

En application de l'article 10, a, de la Convention de Paris, l'article 15, alinéa 1, du projet oblige l'exploitant d'une installation nucléaire à contracter et maintenir, pour chaque installation, une assurance jusqu'à concurrence de 150 % du montant fixé par l'article 11 du projet (500 millions de francs belges). Le projet impose donc des conditions plus rigoureuses que la Convention aux termes de laquelle il suffit que la couverture corresponde au montant maximal de la responsabilité. Le Gouvernement adopte cette attitude afin qu'après un premier accident, l'exploitant soit encore suffisamment couvert pour faire face à un deuxième accident éventuel. Ainsi les auteurs du projet tiennent-ils compte de la situation du marché des assurances qui semble indiquer que la couverture ne pourra être obtenue que par installation ou pour une certaine période plutôt que par accident.

En outre, si la réparation des dommages réduit la garantie à un montant égal ou inférieur à 500 millions de francs belges, l'exploitant est tenu, en vertu de l'article 15, alinéa 2, de contracter, dans un délai de quatre-vingt dix jours, une assurance complémentaire afin de ramener la garantie à son niveau primitif.

Le Conseil d'Etat souligne les anomalies de ce régime⁴⁸. Il constate que si la garantie est réduite, mais reste un peu supérieure à 500 millions de francs, l'exploitant n'est pas obligé de contracter une assurance complémentaire; si, par contre, elle tombe légèrement en-dessous de ce montant, l'exploitant doit la porter à 750 millions de francs dans un délai de quatre-vingt dix jours. Le Conseil d'Etat estime ce système illogique puisque, dans les deux cas, il s'agit pratiquement du même risque. Il constate, en outre, que si, à la suite d'un accident, la garantie s'amointrit considérablement ou disparaît, l'exploitant peut néanmoins poursuivre son activité durant quatre-vingt-dix jours, sans couverture supplémentaire. Le Conseil d'Etat se demande si cette dispense est conforme à la Convention de Paris et il note :

« Il est de fait que la responsabilité de l'exploitant subsiste jusqu'à concurrence du montant maximal fixé par la loi. L'exploitant peut donc être poursuivi en réparation des dommages. Lorsqu'il se trouvera dans l'impossibilité de faire face à toutes ses obligations, l'Etat devra suppléer au découvert en application de l'article 21 du projet »⁴⁹.

⁴⁷ *Ibidem*, pp. 6-7.

⁴⁸ *Ibidem*, pp. 39-40.

⁴⁹ *Ibidem*, p. 40.

Dans l'exposé des motifs, le Gouvernement ne relève pas la première objection du Conseil d'Etat et considère la seconde comme « purement théorique »⁵⁰.

f) *La réparation des dommages.*

Les articles 17 et 18 du projet appliquent respectivement les systèmes de réparation distincts fixés par la Convention de Paris et par la Convention de Bruxelles. Certains signataires de la première pouvant n'être pas parties à la seconde, il importait d'organiser les deux régimes.

La Convention de Paris astreint le seul exploitant à une réparation limitée à un montant maximal (art. 7, a), les Parties contractantes étant appelées à prendre les mesures nécessaires en vue d'accroître l'importance de la réparation. Dans la Convention de Bruxelles, les Parties s'engagent à ce que la réparation des dommages s'effectue à concurrence de 120 millions d'unités de compte (six milliards de francs belges); cette somme est réunie :

1°) par l'exploitant à concurrence du montant maximum de sa responsabilité (fixé en Belgique à 500 millions de francs par l'article 11 du projet);

2°) entre ce montant et 3 milliards 500 millions de francs, au moyen de fonds publics à allouer par l'Etat sur le territoire duquel est située l'installation nucléaire de l'exploitant;

3°) entre 3 milliards 500 millions et 6 milliards de francs, au moyen de fonds publics à allouer par les Etats contractants.

Ainsi que le relève le Conseil d'Etat, « en fait, les articles 17 et 18 seront toujours tous deux d'application lorsqu'un accident nucléaire surviendra sur le territoire de la Belgique. Les dommages qui, à la suite d'un tel accident, seraient causés au Portugal, en Grèce ou en Turquie, ne seraient toutefois réparés que conformément au seul article 17, étant donné que ces Etats n'ont pas signé la Convention de Bruxelles »⁵¹.

Pour la mise en œuvre de ces régimes, il conviendra aussi de se souvenir que le champ d'application de la Convention de Bruxelles recouvre celui de la Convention de Paris et s'étend en outre à certains accidents survenus en haute mer ou au-dessus.

Il faut souligner aussi, comme le fait le Conseil d'Etat, que l'intervention de la Belgique et d'autres Etats contractants au moyen de fonds publics revêt un caractère juridique différent de la réparation due par l'exploitant; l'article 18 dispose en effet expressément que lesdites interventions s'effectuant « à titre d'assistance se situent en dehors du cadre de la responsabilité de l'exploitant ».

L'article 19 règle l'allocation des indemnités attribuées en vertu des articles 17 et 18. En application de la Convention de Bruxelles, les dommages se répartent

⁵⁰ *Ibidem*, p. 8.

⁵¹ *Ibidem*, p. 42.

par tranches successives au moyen des fonds fournis successivement par l'assureur de l'exploitant, l'Etat belge et les Etats contractants jusqu'à concurrence d'un montant maximal de 6 milliards. Deux hypothèses sont dès lors à envisager. Si ce montant suffit à réparer les dommages, les indemnités sont fixées conformément au droit commun ainsi que le prévoient les articles 11 de la Convention de Paris et 8 de la Convention de Bruxelles.

Si la réparation excède ou risque d'excéder la totalité des fonds disponibles, la loi établit les critères d'une réparation équitable conformément à l'article 8 de la Convention de Bruxelles. Selon cette même disposition, ces critères devront être fixés de manière à éviter toute discrimination fondée sur la nationalité, le domicile ou la résidence de la victime du dommage.

L'article 20 fait application de l'article 6, h, de la Convention de Paris en disposant : « si le dommage subi ensuite d'un accident nucléaire est de nature à donner ouverture à l'application d'un régime d'assurance maladie et invalidité, de sécurité sociale ou de réparation des accidents du travail et des maladies professionnelles, les droits des bénéficiaires de ce régime restent régis par la législation générale organique de ces régimes ».

Dès lors, l'exposé des motifs analyse comme suit la situation du travailleur victime d'un accident nucléaire :

« Si le travailleur est un préposé de l'exploitant nucléaire, seule la législation sur la réparation des accidents du travail est d'application.

Si le travailleur, étant le préposé d'une autre entreprise, est occupé dans l'installation nucléaire au moment de l'accident, il dispose de deux actions : d'une part, l'action de droit commun contre le tiers responsable; ce tiers sera en l'occurrence l'exploitant qui devra réparer conformément à la présente loi et aux conventions de Paris et de Bruxelles; et, d'autre part, l'action contre son employeur, fondée sur la législation sur la réparation des accidents du travail.

Il faut noter que ces deux réparations ne pourraient toutefois pas être cumulées.

Si, enfin, le travailleur, préposé d'une autre entreprise, est occupé en dehors de l'installation nucléaire (au moment de l'accident nucléaire), deux hypothèses peuvent être envisagées :

a) l'accident survient en cours de travail : il s'agit d'un cas fortuit au regard de la législation sur les accidents de travail et la victime ne dispose dans ce cas, que du seul recours de droit commun; elle serait donc uniquement fondée à invoquer le bénéfice de la présente loi;

b) le travailleur est sur le chemin du travail : il dispose de deux actions; celle du droit commun et celle du régime « Accidents du travail »⁵².

L'article 21 oblige l'Etat à suppléer les assureurs ou les garants lorsque ceux-ci ne réparent pas les dommages qui se situent dans la première tranche de réparation. Ainsi que l'explique l'exposé des motifs :

« Cette situation peut être la conséquence de l'insolvabilité des assureurs ou des garants; elle peut résulter également du jeu des stipulations contractuelles,

⁵² *Ibidem*, pp. 9-10. Pour une analyse approfondie des implications de cet article, voir aussi l'avis du Conseil d'Etat : *ibidem*, pp. 44-47.

telles que : exclusion des dommages causés par le fonctionnement normal d'une exploitation, limitation de la garantie à la suite d'une réduction de la couverture globale »⁵³.

L'article 21, alinéa 2, subroge, dans ce cas, l'Etat aux droits et actions de la victime. Le Conseil d'Etat commente ainsi cette disposition :

« Il est logique que, lorsqu'il exécute une obligation de l'exploitant, l'Etat dispose d'un droit de recours contre ce dernier.

Le droit de recours pourra-t-il être exercé lorsque l'accident nucléaire sera survenu à un moment où l'exploitant n'était plus assuré ? En effet, aux termes de l'article 15, alinéa 2, du projet, l'exploitant dispose, lorsque sa garantie s'est réduite à la suite d'un accident nucléaire, d'un délai de nonante jours pour conclure une assurance complémentaire. L'Etat pourra-t-il exercer le droit de recours en cas d'accident nucléaire survenu pendant cette période ? Le projet ne donne pas de réponse à cette question.

Dans les autres cas, le droit de recours pourra toujours être exercé à l'encontre de l'exploitant. Mais l'Etat pourra-t-il également le faire valoir à l'encontre de l'assureur ? Sans doute, l'article 26 du projet accorde-t-il aux victimes une action directe contre l'assureur ou contre quiconque a fourni une garantie financière. L'Etat pourra-t-il invoquer cette disposition ? Le projet prévoyant que l'Etat est subrogé dans tous les « droits et actions » des victimes, il y a lieu d'en inférer qu'il pourra aussi exercer le droit de recours à l'encontre de l'assureur ou de la personne ayant fourni la garantie financière »⁵⁴.

L'exposé des motifs indique à cet égard :

« ... l'Etat pourra exercer un recours à concurrence des sommes qu'il aura payées, soit contre l'assureur ou le garant (l'article 26 prévoit une action directe à l'égard de ces personnes), soit contre l'exploitant. Le recours à l'égard de ce dernier se justifie pleinement. En effet, il ne faut pas perdre de vue qu'à l'intérieur de la première tranche de réparation, la responsabilité incombe uniquement à l'exploitant; c'est donc lui qui devrait logiquement supporter la réparation des dommages que les assureurs ou garants ne peuvent assumer pour quelque raison que ce soit.

Si dans ce cas, l'Etat se substitue à l'exploitant, c'est uniquement dans le but d'assurer aux victimes une réparation rapide et certaine et non pas dans le but d'affranchir l'exploitant de sa responsabilité fondamentale.

Le jeu de la subrogation doit permettre d'atteindre ce but. Le Gouvernement estime toutefois que le droit qu'il tire de cette subrogation devra pouvoir être utilisé avec mesure, compte tenu des circonstances économiques particulières et afin de ne pas compromettre le développement de l'industrie nucléaire belge »⁵⁵.

L'article 22 fixe, dans le cadre des Conventions de Paris et de Bruxelles, les délais de déchéance ou de prescription endéans lesquels les victimes d'un accident nucléaire doivent faire valoir leurs droits.

L'article 23 envisage l'hypothèse où la victime de l'accident aurait provoqué celui-ci par sa faute. Dans cette hypothèse, le tribunal peut réduire le montant

⁵³ *Ibidem*, p. 10.

⁵⁴ *Ibidem*, p. 48.

⁵⁵ *Ibidem*, p. 11.

de l'indemnité en mesurant la gravité de la faute commise. Le Conseil d'Etat définit le domaine d'application de cette disposition :

« Dans le système de la responsabilité objective, la faute commise par la victime est, en principe, sans intérêt. Telle est du moins la règle en matière d'accidents du travail. Selon l'article 20 de la loi du 24 décembre 1903 sur les accidents du travail, la victime ne perd son droit à l'indemnisation que si elle a agi intentionnellement.

Dans la mesure où la victime qui est la cause d'un accident nucléaire, est un travailleur qui se trouve au service de l'exploitant de l'installation, l'article 23 ne lui est pas applicable. En effet, aux termes de l'article 20 du projet, les accidents du travail restent régis par la législation en vigueur en la matière. L'article 20 de la loi du 24 décembre 1903 n'exclut la victime du bénéfice des indemnités que lorsqu'elle a agi intentionnellement.

L'article 23 trouve toutefois à s'appliquer lorsque la victime n'appartient pas à l'entreprise de l'exploitant. Le tribunal décidera, dans chaque cas particulier, de l'indemnité qui peut être octroyée à la victime »⁵⁶.

g) *Les recours.*

L'exposé des motifs définit en ces termes la philosophie de l'article 24 :

« La notion de responsabilité unique concentrée sur l'exploitant a pour corollaire l'exclusion de tout recours de l'exploitant contre les fournisseurs, en raison des sommes qu'il aurait versées. Il y a toutefois deux exceptions à cette règle (Convention de Paris, article 6 f).

D'abord si le dommage causé par un accident nucléaire résulte d'un acte ou d'une omission faits avec l'intention de causer un dommage, le droit de recours de l'exploitant est retenu mais il ne peut être exercé que contre la personne physique qui agit ou omet d'agir dans l'intention de causer un dommage. Il n'y a pas de recours contre l'employeur de cette personne.

En second lieu, le droit de recours peut être exercé dans les cas et dans la mesure où il résulte expressément de stipulations contractuelles.

L'article 24 permet que ce droit de recours soit exercé par l'assureur, un autre garant ou l'Etat, lorsque celui-ci est intervenu en vertu de l'article 21.

Il ya lieu de remarquer qu'en cas d'intervention de l'Etat sur base de l'article 21, deux voies de recours peuvent être ouvertes à l'Etat : celle de l'article 21, alinéa 2, et celle de l'article 24 »⁵⁷.

Relevons que, se ralliant aux raisons invoquées par le Conseil d'Etat, le Gouvernement a renoncé au droit de recours prévu par l'article 5 a de la Convention de Bruxelles. Cette disposition vise, en effet, à permettre aux parties contractantes de récupérer les fonds publics alloués au titre de deuxième ou troisième tranches de réparation⁵⁸.

h) *Règles de procédure.*

En vertu du principe de l'unité de juridiction, l'article 25 dispose : « Les

⁵⁶ *Ibidem*, p. 49.

⁵⁷ *Ibidem*, p. 12.

⁵⁸ *Ibidem*, p. 13 et pp. 50-53.

actions fondées sur la Convention de Paris, sur la convention complémentaire, et sur la présente loi sont portées, en premier ressort, devant le tribunal de première instance de Bruxelles, siégeant en matière civile. »

Le Conseil d'Etat analyse les conséquences de cette disposition :

« Déférer toutes les actions en responsabilité fondées sur les conventions à un tribunal civil unique implique que, même si l'exploitant fait l'objet de poursuites pénales — que ce soit devant le tribunal correctionnel de Bruxelles, devant un autre tribunal siégeant à Bruxelles ou devant quelqu'autre juridiction du royaume — du chef d'infraction aux dispositions pénales du présent projet ou d'autres lois régissant l'exploitation d'une installation nucléaire, l'action en réparation du dommage résultant de l'accident nucléaire causé par l'infraction ne pourra pas être portée par voie de constitution de partie civile devant ce juge pénal. En effet, la responsabilité délictuelle de droit commun, en ce compris celle de l'exploitant lui-même, est abandonnée en matière d'accident nucléaire. De plus, l'application par un autre juge — en l'espèce le juge pénal — des règles de la responsabilité objective établies par les conventions nuirait à la concentration des actions, sans laquelle il ne pourrait, lors du jugement, être tenu compte du montant maximal de la responsabilité de l'exploitant »⁵⁹.

Le Conseil d'Etat relève encore qu'en vertu de cet article, la compétence du tribunal civil de Bruxelles s'étendra à l'exercice du droit de recours prévu directement en faveur de l'exploitant et à toutes les actions trouvant leur fondement direct dans la loi. Ainsi, l'Etat, s'il désire exercer son droit de recours contre l'auteur intentionnel d'un accident nucléaire, devra porter son action devant le tribunal civil de Bruxelles même si des poursuites sont engagées devant le juge pénal.

Cette compétence n'est toutefois pas illimitée :

« Quelque larges que soient les termes employés à l'article 25, le tribunal de Bruxelles ne sera pas compétent pour connaître des actions civiles qui, bien que résultant d'un accident nucléaire, ne trouvent pas leur fondement direct dans les clauses des conventions ou dans la loi en projet. Les actions, fondées sur le droit commun, devront conformément aux règles habituelles de procédure, être portées devant le juge qui est normalement compétent.

C'est le cas notamment de l'action que l'exploitant peut intenter contre l'auteur intentionnel d'un accident nucléaire, en réparation d'un dommage à son installation nucléaire ou à ses moyens de transport. Sans doute, cette action est-elle prévue à l'article 3, a, ii, 1 et 2, de la Convention de Paris, mais celle-ci la présente comme fondée sur le droit commun des Etats contractants »⁶⁰.

L'article 27 permet à l'Etat d'intervenir volontairement dans une action fondée sur les dispositions des Conventions de Paris et de Bruxelles ou sur la présente loi. Le Conseil d'Etat remarque que cette disposition n'est applicable que lorsque le tribunal belge est compétent.

L'article 28 habilite le Roi à collecter des informations au profit de l'Etat

⁵⁹ *Ibidem*, p. 54.

⁶⁰ *Ibidem*, pp. 54-55

et relatives au montant des indemnités liquidées aux victimes ou au profit des victimes et relatives au contenu des polices d'assurances souscrites ou des contrats de garantie financière conclus par les exploitants.

Dans le but d'assurer une indemnisation rapide des victimes, l'article 29 autorise le Roi à organiser une procédure administrative ou judiciaire de conciliation obligatoire préalablement à l'ouverture d'une action devant la juridiction civile.

i) *Dispositions pénales.*

L'article 30 punit d'un emprisonnement de trois mois à cinq ans et d'une amende de 1.000 à 5.000 F ou d'une de ces peines seulement les infractions aux articles 5, 12 § 2 et 15 de la loi.

j) *Dispositions transitoires.*

L'entrée en vigueur des Convention de Paris et de Bruxelles ne peut intervenir qu'après le dépôt des instruments de ratification par cinq signataires, pour la première, par six, pour la seconde. Or la loi en projet devait former un tout avec ces Conventions et jusqu'à sa mise en vigueur, la responsabilité civile en matière d'énergie nucléaire n'était réglée, en Belgique, qu'à l'égard d'un seul exploitant : le Centre d'étude de l'énergie nucléaire. L'exposé des motifs explique :

« Des raisons impérieuses imposent que les principes définis par la Convention de Paris soient mis en vigueur le plus tôt possible en Belgique, sans attendre que les instruments de ratification nécessaires aient été déposés »⁶¹.

C'est pourquoi l'article 31 donne force de loi en Belgique à certains articles de la Convention de Paris, indispensables pour la mise en vigueur d'un régime de protection et d'indemnisation des victimes éventuelles d'un accident nucléaire.

Le Conseil d'Etat remarque :

« Cette technique législative est inhabituelle : une convention non encore entrée en vigueur mais déjà approuvée par la Belgique sera donc considérée jusqu'au moment de son entrée en vigueur comme étant de droit interne. C'est là une législation transitoire d'un type particulier. Etant donné les circonstances 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 »⁶².

Tirant les conséquences de cette façon de procéder, le Conseil d'Etat conclut que, dès la mise en vigueur du régime transitoire, l'exploitant d'une installation nucléaire située en territoire belge sera responsable des dommages causés sur le territoire des Etats étrangers parties à la Convention de Paris.

⁶¹ *Ibidem*, p. 13.

⁶² *Ibidem*, p. 58.

Contrairement à la Convention de Paris, la Convention de Bruxelles n'est pas considérée comme de droit interne avant son entrée en vigueur. Toutefois, l'article 32 prévoit, en attendant, une intervention de l'Etat belge destinée à couvrir la tranche de réparation comprise entre 500 millions de francs (responsabilité maximale de l'exploitant) et 3 milliards 500 millions. Cette intervention se limite aux dommages survenus en territoire belge mais le Roi est habilité à l'étendre aux dégâts subis à l'étranger.

L'article 33 prévoit une période transitoire de trois mois à partir de la mise en vigueur de la loi afin que les exploitations existant à cette date ne doivent pas interrompre leurs activités.

« Au cours de cette période, les exploitants sont hors du champ d'application de la loi et leur responsabilité reste régie par le droit commun ou les lois particulières.

S'ils désirent poursuivre leur exploitation, ils devront profiter de ce délai pour demander la reconnaissance prévue par l'article 6. S'ils n'introduisent pas de demande en ce sens, à l'expiration du délai de trois mois la loi leur est automatiquement applicable et notamment les articles 5 et 30. Si, au contraire, la demande a été introduite régulièrement, le délai est prorogé jusqu'à ce que l'autorité compétente ait notifié la décision d'octroi ou de refus à l'intéressé⁶³. »

k) *Disposition finale.*

L'article 34 prévoit l'abrogation de la loi du 27 juillet 1962 relative à la responsabilité civile du Centre d'étude de l'énergie nucléaire dès l'entrée en vigueur de la nouvelle législation. C'est une solution logique puisqu'il s'agit d'une loi particulière dont le domaine d'application sera englobé dans le nouveau régime.

B. LA LOI DU 18 JUILLET 1966 SUR LA RESPONSABILITE CIVILE DANS LE DOMAINE DE L'ENERGIE NUCLEAIRE ETABLISSANT CERTAINES MESURES D'APPLICATION IMMEDIATE DE LA CONVENTION DE PARIS ET DE SON PROTOCOLE ADDITIONNEL

Ainsi que nous l'avons dit, les Commission pressées par l'urgence ont été contraintes d'extraire un certain nombre de dispositions du projet n° 112 afin d'en assurer la mise en vigueur immédiate.

L'article 2 (article 31 du projet) déclare immédiatement applicables les articles 1 à 7, 8 à l'exclusion du paragraphe d, et 9 à 11 de la Convention de Paris, c'est-à-dire les dispositions de cet instrument qui dessinent le domaine d'application du régime de responsabilité, définissent la responsabilité de l'exploitant, organisent la responsabilité objective et en limitent le montant et la durée, prévoient les cas d'exonération, imposent la couverture des risques par assurance ou garantie financière, déterminent le mode de réparation.

⁶³ *Ibidem*, pp. 14-15.

L'article 3 (article 5 du projet) interdit la réception ou la conservation de combustibles ou substances nucléaires et de produits ou déchets radioactifs, en l'absence de reconnaissance comme exploitant.

Les articles 4 et 5 (articles 6 et 8 du projet) organisent la procédure de reconnaissance comme exploitant.

L'article 6 (article 11 du projet) fixe le montant maximum de la responsabilité de l'exploitant pour les dommages causés par un accident nucléaire à 500 millions de francs. Son alinéa 2 permet au Roi de modifier ce montant « en vue de maintenir constante la valeur assurée ou dans certains cas particuliers » sans que ce plafond « puisse être inférieur au montant minimum défini à l'article 7 b de la Convention de Paris ».

Au cours de la discussion du projet devant le Sénat, M. Housiaux, rapporteur, explique en ces termes le libellé de cet article :

« Dans une première rédaction, vos commission avaient cru pouvoir adopter — de même d'ailleurs que la Convention de Paris — un montant fixé en unités de compte de l'Accord monétaire européen. Cette unité de compte y est en effet définie par un poids déterminé de l'or.

Dans la première mouture du texte, il était apparu que cela permettait quasi automatiquement de rectifier, selon la variation du pouvoir d'achat de la monnaie, le montant de la responsabilité maximale qui devait être couverte par l'exploitant.

Une étude un peu plus approfondie a mené à la considération que le prix de l'once d'or étant définitivement fixé sur le marché international, ce que nous avions voulu faire aboutissait au résultat inverse.

C'est la raison pour laquelle nous vous proposons que le montant maximum soit spécifié en francs belges »⁶⁴.

Sur le second alinéa, M. Housiaux explique que ce texte est destiné à rencontrer deux situations :

« Tout d'abord, dès qu'il constatera que le montant maximum de couverture n'est plus atteint, par suite de la diminution de la valeur de la monnaie, le Roi pourra, par simple arrêté, adapter aux circonstances nouvelles cette valeur d'achat actuelle de 500 millions de francs sur lequel nous sommes en accord avec nos voisins.

D'autre part, la situation de certains exploitants nucléaires et plus particulièrement des installations nucléaires se trouvant dans les universités, où rien ne justifie l'établissement d'un montant d'assurance aussi élevé, est assez spéciale. C'est la raison pour laquelle nous stipulons que l'assurance peut être augmentée ou diminuée selon les cas particuliers.

Cependant, si nous voulons respecter la convention internationale, nous sommes limités par les clauses de l'article 7 du Traité de Paris. C'est pourquoi nous avons dû fixer le montant minimum à 250 millions »⁶⁵.

L'article 7 (article 15 du projet) impose à l'exploitant l'obligation de contracter ou de maintenir, pour chaque installation, une assurance ou de fournir des

⁶⁴ A.P., Sénat, 1965-1966, 22 juin 1966, p. 1417.

⁶⁵ *Idem*.

garanties financières. Ici, toutefois, les Commissions ont introduit une modification au régime initialement prévu :

« Vos commissions n'ont pas cru devoir imposer à l'exploitant l'obligation de contracter et de maintenir une assurance égale à 150 % du montant fixé par ou en vertu de l'article 6 (ancien article 11).

En effet, elles ont supprimé la possibilité, pour un exploitant, d'être assuré pour un montant inférieur à celui de l'article 6 (ancien article 11, parce qu'elles ont supprimé la faculté reconnue par le dernier alinéa du texte initial. Celui-ci accordait, en effet, à l'exploitant un délai de nonante jours pour contracter une assurance complémentaire pour porter à nouveau la garantie à 150 % »⁶⁶.

L'article 8 (article 16 du projet) dispense l'Etat de s'assurer ou de fournir une garantie financière lorsqu'il exploite lui-même une installation nucléaire.

L'article 9 (article 20 du projet) prévoit l'application du régime national d'assurance maladie et invalidité, de sécurité sociale ou de réparation des accidents du travail et des maladies professionnelles.

L'article 10 (article 25 du projet) attribue compétence au tribunal de première instance de Bruxelles, siégeant en matière civile, pour connaître en premier ressort des actions fondées sur la Convention de Paris et la présente loi.

L'article 11 (article 26 du projet) donne à la victime des dommages une action directe contre l'assureur ou toute autre personne ayant accordé une garantie financière.

Les articles 12, 13 et 14 reprennent les dispositions pénales, transitoires et finales des articles 30, 33 et 34 du projet.

A la Chambre, nous l'avons dit, le projet de loi fut adopté sans discussion. Du débat très rapide qui eut lieu, le 22 juin 1966, au Sénat, retenons deux points. Quant à la nécessité d'adopter un régime provisoire, M. Housiaux, rapporteur du projet de loi, l'explique non seulement par l'urgence mais aussi par le fait qu'il faudra revoir le projet n° 112 « en fonction de ce qu'on ne peut pas imaginer que la Convention complémentaire de Bruxelles sera adoptée par un nombre suffisant d'Etats à très brève échéance »⁶⁷.

M. Poma s'inquiète à nouveau des possibilités de pollution des eaux de la Meuse par la centrale de Chooz. M. Housiaux lui répond :

« Deux espèces de pollutions peuvent normalement intervenir : une pollution par radioactivité et une pollution par l'augmentation de la température (...).

Tout d'abord, la pollution arrivant en territoire belge, le contrevenant, même établi en pays étranger, peut être poursuivi sur base des dispositions pénales belges, devant la juridiction compétente, qui serait soit le tribunal de police, soit le tribunal correctionnel de Dinant, selon la gravité des faits reprochés.

En second lieu, il serait probablement poursuivi également en fonction de

⁶⁶ D.P., Sénat, 1965-1966, rapport fait au nom des commissions réunies des Affaires économiques et de la Justice, par M. Housiaux, n° 236, pp. 4-5.

⁶⁷ A.P., Sénat, 1965-1966, 22 juin 1966, p. 1416.

la législation française, car ici, nous ne sommes pas en présence d'une loi intérimaire, mais de la très complète législation française de décembre 1964, qui, en matière de pollution des eaux, s'est montrée particulièrement sévère et est, avec la législation anglaise, un modèle du genre que je souhaite voir adopter par notre pays.

Enfin, il me paraît que, pour cette pollution venant de France et atteignant la Belgique, une action pourrait être, sous certaines conditions, introduite par la Belgique contre la France, en se fondant sur la responsabilité délictuelle »⁶⁸.

5° Autres lois et arrêtés.

Pour être complet, force nous est de rappeler l'existence d'un certain nombre de lois et arrêtés dont les dispositions peuvent intervenir dans certains domaines d'application du régime analysé jusqu'ici. Pour mémoire, citons la *loi du 4 août 1955 concernant la sûreté de l'Etat dans le domaine de l'énergie nucléaire*⁶⁹ et l'*arrêté royal du 14 mars 1956* relatif à son exécution⁷⁰.

Plus importantes se révèlent la *loi du 29 mars 1958 relative à la protection de la population contre les dangers résultant des radiations ionisantes*⁷¹ et la *loi du 29 mai 1963* modifiant l'article 2 de la précédente⁷².

Aux termes de l'article 2 de la loi du 29 mars 1958 modifiée par la loi du 29 mai 1963 :

« Le Roi est autorisé à soumettre à des conditions ayant pour objet la protection de la santé de la population, l'importation, la production, la fabrication, la détention, le transit, le transport, l'offre en vente, la vente, la cession à titre onéreux ou gratuit, la distribution et l'emploi à des fins commerciales, industrielles, scientifiques, médicales ou autres, d'appareils ou de substances capables d'émettre des radiations ionisantes. Il peut également réglementer à cette même fin l'élimination et l'évacuation de substances radioactives ».

L'article 3 prévoit :

« Le Roi est autorisé, lorsqu'un événement imprévu met en péril la santé de la population, à prendre à l'égard des producteurs, fabricants, détenteurs, transporteurs ou utilisateurs d'appareils ou substances capables d'émettre des radiations ionisantes, toutes mesures imposées par les circonstances et destinées à la sauvegarde de la population.

Le Roi est également autorisé à prescrire dans les mêmes circonstances et aux mêmes fins, toutes mesures propres à écarter les dangers pouvant résulter

⁶⁸ *Ibidem*, p. 1417.

⁶⁹ *M.B.*, 19 août 1955. Voir aussi : *D.P.*, Chambre, 1954-1955, projet de loi n° 342-1; rapport de M. J.J. Merlot, n° 342-2; *D.P.*, Chambre, 1954-1955, projet de loi n° 320; rapport de M. Rolin, n° 354; *A.P.*, Chambre, 7 juillet 1955; *A.P.*, Sénat, 27 juillet 1955.

⁷⁰ *M.B.*, 17 mars 1956.

⁷¹ *M.B.*, 30 avril 1958. Voir aussi : *D.P.*, Sénat, 1957-1958, projet de loi n° 385; rapport n° 99; *D.P.*, Chambre, 1957-1958, projet n° 850-1; rapport n° 850-2, *A.P.*, Sénat, 1957-1958, 30 janvier 1958; *A.P.*, Chambre, 1957-1958, 26 mars 1958.

⁷² *M.B.*, 26 juin 1963. Voir aussi : *D.P.*, Sénat, 1962-1963, projet de loi n° 158; rapport n° 152, *D.P.*, Chambre, 1962-1963, projet de loi n° 546-1; *A.P.*, Sénat, 1962-1963, 28 mars 1963; *A.P.*, Chambre, 22 mai 1963.

de la contamination accidentelle des lieux, de matières ou de produits quelconques par des substances radioactives. »

Enfin relevons l'*arrêté royal du 28 février 1963 modifiant le règlement général pour la protection du travail*⁷³ et l'*arrêté royal du 28 février 1963 portant réglementation générale de la protection de la population et des travailleurs contre les dangers des radiations ionisantes*⁷⁴. Ces deux arrêtés ont été pris en application du Traité de Rome du 25 mars 1957 instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique approuvé par la loi du 2 décembre 1957 et plus spécialement les articles 30 à 39; de la loi du 29 mars 1958 relative à la protection de la population contre les dangers résultant des radiations ionisantes; des directives du Conseil de la Communauté européenne de l'énergie atomique du 2 février 1959 fixant les normes de base relatives à la protection sanitaire de la population et des travailleurs contre les dangers résultant des radiations ionisantes. Dans le second de ces arrêtés, le chapitre IV est consacré à l'importation, au transit et à la distribution de substances radioactives tandis que le chapitre VIII régit « la construction, la circulation, le stationnement de navires et véhicules belges et étrangers, dont la propulsion est assurée par l'énergie nucléaire, dans les eaux territoriales, les eaux de la mer territoriale, l'espace aérien ou sur le sol belge ».

6° La Convention conclue entre la Belgique et la France sur la protection radiologique concernant les installations de la centrale nucléaire des Ardennes, et annexes, signées à Paris, le 27 septembre 1966⁷⁵.

Nous avons entendu M. Poma exprimer, à deux reprises, ses inquiétudes quant à une pollution éventuelle des eaux de la Meuse. La Convention franco-belge de 1966 répond en partie à ce genre d'appréhensions. En effet, elle a pour but, selon son article I, « de régler les problèmes de protection radiologique relatifs exclusivement aux installations de la centrale nucléaire des Ardennes ».

A cette fin,

« Elle fixe :

- a) les modalités de la collaboration entre les services intéressés de chaque partie contractante, la nature et la périodicité des échanges d'information;
- b) les conditions à respecter pour les rejets radioactifs;
- c) les conditions d'assistance en cas d'accident. »

L'annexe I édicte les conditions dans lesquelles la centrale de Chooz peut effectuer des rejets radioactifs, dans l'atmosphère, dans les eaux souterraines et dans les eaux de surface, notamment celles qui franchissent la frontière belge. En outre, les eaux de la Meuse font l'objet de certaines prescriptions

⁷³ M.B., 16 mai 1963.

⁷⁴ M.B., 16 mai 1963; *erratum*, 30 juillet 1963.

⁷⁵ M.B., 7 mars 1967, p. 2276.

spéciales. L'annexe II « relative à la surveillance du respect des règles de rejet des effluents radioactifs de la Centrale » confie une mission de contrôle à deux organismes agissant séparément ou conjointement : le Service central de Protection contre les rayonnements ionisants (S.C.P.R.I.) pour la France et l'Institut d'hygiène et d'épidémiologie (I.H.E.) pour la Belgique. L'annexe II pose les principes généraux auxquels répondra la collaboration entre les deux Etats en cas d'accident. Elle prévoit notamment que « des accords particuliers seront établis entre, d'une part, le préfet des Ardennes et, d'autre part, le gouverneur de la province de Namur, afin de permettre la mise en œuvre simultanée et coordonnée des plans d'organisation des secours prévus par les deux services nationaux responsables de la protection civile ».

II. LA RESPONSABILITE DES EXPLOITANTS DE NAVIRES NUCLEAIRES

Tant à l'échelle internationale que sur le plan interne belge, la responsabilité des exploitants de navires nucléaires fait l'objet d'un traitement distinct de celui qui est appliqué à la responsabilité des exploitants d'installations nucléaires fixes. Des raisons évidentes imposent cette différenciation. En effet, s'il est provoqué par un navire nucléaire, un accident engendre des problèmes infiniment plus complexes que s'il survient dans une entreprise fonctionnant sur le continent. Les circonstances en sont plus difficiles à contrôler, l'importance du dommage plus malaisément mesurable. Que l'on songe, par exemple, à l'accident survenant, en haute mer, en dehors de la juridiction de tout Etat mais affectant des richesses naturelles dont plusieurs pays tirent une partie de leur subsistance⁷⁶.

1° La Convention de Bruxelles du 25 mai 1962 relative à la responsabilité des exploitants de navires nucléaires⁷⁷.

Cette Convention est l'œuvre de la Conférence diplomatique de droit maritime réunie à Bruxelles, du 14 au 25 mai 1962, à l'initiative du Gouvernement belge et de l'A.I.E.A. et placée sous la présidence de M. Albert Lilar, ministre d'Etat.

Nous ne retrouvons ici que quatre des cinq principes qui étaient admis plus haut, les Parties contractantes n'ayant pu élaborer une formule établissant l'unité de juridiction.

a) *Responsabilité objective de l'exploitant.*

Aux termes de l'article II, 1, l'exploitant d'un navire nucléaire est objectivement

⁷⁶ HARDY, L., « The Liability of Operations of Nuclear Ships », *I.C.L.Q.*, juillet 1963, pp. 778-788.

⁷⁷ Pour le texte de la Convention, voir : Conventions de droit maritime (Conventions de Bruxelles), ministère des Affaires étrangères et du commerce extérieur de Belgique, Bruxelles, 1964.

responsable de tout dommage nucléaire dont il est prouvé qu'il a été causé par un accident nucléaire dans lequel sont impliqués le combustible nucléaire ou les produits ou déchets radioactifs de ce navire. Cette responsabilité ne couvre pas les dommages subis par le navire lui-même, ses agrès et appareils, son combustible et ses provisions.

Cette responsabilité peut être atténuée ou supprimée par les tribunaux compétents si la victime a agi ou omis d'agir dans l'intention de causer un dommage (art. II, 5).

L'exploitant dispose d'un droit de recours :

- contre la personne qui a provoqué l'accident par un fait personnel et volontaire accompli dans l'intention de causer un dommage;
- quand l'accident est la conséquence de travaux de relèvement de l'épave, contre l'entrepreneur de ces travaux s'ils est démuné de l'autorisation de l'exploitant ou de l'Etat habilité à la délivrer;
- si un recours a été expressément prévu par contrat (article II, 6).

L'exploitant est exonéré de sa responsabilité si l'accident nucléaire résulte « directement d'un acte de guerre, d'une guerre civile ou d'une insurrection » (art. VIII). Aucun autre cas de force majeure n'étant prévu, la présente Convention se révèle donc plus restrictive que les autres instruments internationaux.

Lorsque la nature de l'accident est telle que l'origine exacte du dommage reste incertaine, l'exploitant ne bénéficie pas du doute puisque l'article IV dispose :

« Lorsqu'un dommage nucléaire et un dommage non nucléaire sont causés par un accident nucléaire ou conjointement par un accident nucléaire et un ou plusieurs autres événements, sans qu'il soit possible de déterminer avec certitude le dommage nucléaire et le dommage non nucléaire, la totalité du dommage est considérée, aux fins de la présente Convention, comme un dommage nucléaire causé par l'accident nucléaire. »

Il est précisé également que si un dommage est causé conjointement par deux accidents nucléaires dont l'un rentre dans le cadre de la Convention tandis que l'autre reste étranger à sa phère d'application, rien dans la Convention ne limite ou n'affecte la responsabilité encourue en fonction du second de ces éléments (art. IV).

Si un accident nucléaire engage la responsabilité de plusieurs exploitants sans qu'il soit possible de déterminer avec certitude le dommage attribuable à chacun d'eux, ils sont solidairement responsables sans que la responsabilité de chacun puisse excéder le montant maximal prévu par la Convention (art. VII, 1). Dans ce cas, chaque exploitant pourra demander aux autres une contribution proportionnelle à la gravité des fautes commises respectivement et si ce partage se révèle impossible, la responsabilité sera assumée à parts égales (art. VII, 2).

Les droits des bénéficiaires des régimes nationaux d'assurance-maladie et les droits de subrogation ou de recours accordés contre l'exploitant en vertu

de ces régimes sont déterminés par la législation interne des Parties contractantes. Toutefois leur exercice contre l'exploitant ne peut avoir pour effet de porter la responsabilité de l'exploitant au-delà du niveau maximal fixé par la Convention (art. VI).

Il appartient à chaque Etat de prendre les mesures nécessaires pour assurer une distribution proportionnelle et équitable des sommes disponibles pour la réparation des dommages (art. XII, 1).

b) *La limitation du montant de la responsabilité.*

Le montant de la responsabilité de l'exploitant, en ce qui concerne un même navire nucléaire, est limité à 1,5 milliard de francs⁷⁸ par accident nucléaire même si celui-ci résulte d'une faute personnelle de l'exploitant (art. III, 1).

Une procédure originale est établie par la Convention afin de donner toute assurance quant au paiement des indemnités. L'article XI, 1 et 2, prescrit en effet :

« 1. Lorsqu'un tribunal de l'Etat dont émane la licence certifiée, à la demande de l'exploitant, d'un plaignant ou de l'Etat dont émane la licence, que le montant des demandes en réparation relatives à un accident nucléaire excèdera vraisemblablement le montant indiqué à l'article III de la présente Convention, l'exploitant ou l'Etat dont émane la licence doit mettre ce montant à la disposition de ce tribunal pour qu'il soit affecté au paiement des indemnités; ce montant est alors considéré comme constituant le fonds de responsabilité limitée pour cet accident.

2. Le montant fixé au paragraphe précédent peut être mis à la disposition du tribunal, soit en effectuant le versement, soit en fournissant une caution ou des garanties suffisantes pour convaincre le tribunal que les fonds seront immédiatement disponibles pour satisfaire toute demande en réparation qui sera reconnue fondée. »

Les paragraphes 5, 6 et 7 de l'article XI précisent les cas où l'exploitant peut — suivant qu'il y a eu ou non constitution de fonds de responsabilité limitée — recouvrer certaines indemnités qu'il aurait versées.

La limitation du montant de responsabilité ne joue pas lorsque l'accident est provoqué par un navire nucléaire battant pavillon d'un Etat contractant dont l'exploitation ne fait pas l'objet d'une licence ou d'une autorisation accordée par cet Etat. Dans ce cas, le propriétaire du navire est considéré comme exploitant (art. XV, 2).

c) *La limitation de la responsabilité dans le temps.*

Le principe général adopté par la Convention est l'extinction du droit à réparation si une action n'est pas intentée dans les dix ans à compter de la date de l'accident nucléaire (art. V, 1).

⁷⁸ Le franc étant défini comme « une unité de compte constituée par 65,5 milligrammes d'or au titre de 900 millièmes d'or fin » (art. III).

Si, en vertu du droit interne d'un Etat, la responsabilité de l'exploitant est couverte par une assurance, une garantie financière ou une indemnisation de l'Etat pendant une période supérieure à dix ans, le même droit interne peut prolonger jusqu'à l'extinction de cette période la possibilité d'obtenir réparation. Ceci ne peut toutefois porter atteinte au droit des personnes ayant intenté leur action avant l'expiration du délai de dix ans (art. V, 1).

Si le dommage nucléaire est causé par des combustibles nucléaires ou des produits ou déchets radioactifs, perdus, jetés à la mer ou abandonnés, le délai de dix ans est calculé à partir de la date de l'accident nucléaire qui a causé le dommage sans que ce délai puisse dépasser vingt ans à compter de la date du vol, de la perte, du jet à la mer ou de l'abandon (art. V, 2).

Le droit interne peut fixer un délai d'extinction ou de prescription qui ne sera pas inférieur à trois ans à compter de la date à laquelle la victime a eu ou aurait dû raisonnablement avoir connaissance du dommage et du responsable de l'accident. Toutefois, les délais fixés plus haut ne peuvent pour autant être dépassés (art. V, 3).

d) *L'assurance obligatoire ou la garantie financière de la responsabilité.*

L'exploitant est tenu de maintenir « une assurance ou toute autre garantie financière couvrant sa responsabilité pour dommage nucléaire » (art. III, 2).

L'Etat dont émane la licence détermine le montant, la nature et les conditions de l'assurance ou de la garantie et il assure le paiement des indemnités reconnues comme étant à charge de l'exploitant dans la mesure où l'assurance et les autres garanties financières ne seraient pas suffisantes (art. III, 2).

e) *Les règles de compétence judiciaire.*

En raison de la complexité des problèmes, le principe de l'unité de juridiction ne put être retenu. Après de nombreuses discussions⁷⁹, les délégués à la Conférence de Bruxelles s'entendirent sur une proposition avancée par les Etats-Unis, le Danemark, la Norvège et le Royaume-Uni qui prit forme dans l'article X, 1 :

« Toute action en réparation est intentée, aux choix du demandeur, soit devant les tribunaux de l'Etat dont émane la licence, soit devant les tribunaux de l'Etat contractant ou des Etats contractants sur le territoire duquel ou desquels le dommage nucléaire a été subi. »

Toutefois aucune compétence juridictionnelle n'est conférée aux tribunaux étrangers lorsqu'il s'agit d'un navire de guerre (art. X, 2).

Les immunités de poursuites judiciaires instituées par le droit interne ou le droit international ne seront pas invoquées en ce qui concerne les obligations découlant de la Convention (art. X, 2).

⁷⁹ HARDY, M., *loc. cit.*, p. 784.

Tout jugement définitif rendu par le tribunal compétent est reconnu sur le territoire de tout Etat contractant et y sera exécutoire sauf si le jugement a été obtenu frauduleusement ou si l'exploitant n'a pas été mis en mesure de présenter sa défense (art. XI, 4).

L'action en réparation d'un dommage est exercée contre l'exploitant; elle peut l'être également contre l'assureur ou toute autre personne, autre que l'Etat dont émane la licence, qui a fourni une garantie financière à l'exploitant si une telle action est prévue par le droit interne applicable (art. XVIII).

f) *Dispositions diverses.*

Aux termes de l'article XIV, la Convention de Bruxelles l'emporte, entre Etats contractants sur les conventions antérieures dans la mesure où celles-ci entreraient en conflit avec elle (art. XIV).

Selon l'article XX, tout différend entre les parties contractantes concernant l'interprétation et l'application de la Convention est soumis à l'arbitrage, à la demande d'une des parties, s'il ne peut être réglé par voie de négociations. Si, dans les six mois qui suivent la date de la demande d'arbitrage, les Parties ne parviennent pas à s'accorder sur l'organisation de cette procédure, l'une d'elles peut soumettre le différend à la Cour internationale de Justice. Toutefois, à la signature ou à la ratification de la Convention, toute Partie contractante peut déclarer qu'elle ne se considère pas liée par cette disposition (art. XXI).

2° La loi du 4 septembre 1963 portant approbation de l'accord entre le Gouvernement du Royaume de Belgique et le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique concernant la visite du N/S « Savannah » à des ports belges, et de l'annexe, signés à Bruxelles le 15 avril 1963 ⁸⁰.

Cet accord fut signé en prévision de la visite que le N/S « Savannah », navire à propulsion nucléaire, devait effectuer dans plusieurs ports européens — et notamment à Anvers — au cours du printemps 1963. A cette époque, les Etats-Unis avaient décidé d'envoyer cette unité faire le tour du monde afin de démontrer la possibilité d'utiliser pacifiquement l'énergie nucléaire comme moyen de propulsion des navires de marine marchande, de prouver que l'exploitation opérationnelle d'un navire nucléaire offre la même sécurité que les modes classiques de navigation et de communiquer aux autres pays l'expérience acquise par les Etats-Unis en cette matière.

Aux termes de l'article 2, la visite du navire en territoire belge est régie par les principes et procédures prévus par le chapitre VIII de la Convention sur la sauvegarde de la vie humaine en mer signée à Londres en 1960 et par

⁸⁰ *M.B.*, 18 juillet 1964, p. 7853. Voir aussi : *D.P.*, Chambre, 1962-1963, projet de loi, exposé des motifs et texte des actes internationaux, n° 616-1; *D.P.*, Sénat, 1962-1963, rapport n° 345; *A.P.*, Chambre, 1962-1963, 17 et 18 juillet 1963; *A.P.*, Sénat, 1962-1963, 31 juillet 1963.

l'annexe C de ladite Convention contenant les recommandations applicables aux navires nucléaires ⁸¹.

Les dispositions relatives à la responsabilité en cas d'accident nucléaire sont contenues dans l'article 12. Les Etats-Unis doivent réparation pour tout dommage provenant ou résultant d'un accident nucléaire en rapport avec l'exploitation du navire dans la mesure où le tribunal compétent déclare les Etats-Unis ou toute autre personne bénéficiant de la protection financière légalement responsables. Cette responsabilité sera régie par les dispositions légales existant au moment où ledit accident nucléaire se produit.

Le montant global de la responsabilité des Etats-Unis résultant d'un seul accident nucléaire, quel que soit le lieu où le dommage a été subi, n'excédera pas 500 millions de dollars des Etats-Unis. Le montant est particulièrement élevé si on le compare aux dispositions analogues que nous avons examinées plus haut.

Les Etats-Unis acceptent de se soumettre à une action devant le tribunal belge compétent en vue de la recherche et de l'établissement de la responsabilité relative au dommage provenant ou résultant de l'accident nucléaire, de se conformer au jugement de ce tribunal et de n'invoquer les dispositions d'aucune loi relative à la limitation de la responsabilité du propriétaire d'un navire.

Les Etats-Unis renoncent à l'exercice de tout droit de recours contre toute personne qui, à la suite d'un acte ou d'une omission commis sur le territoire belge, y compris les eaux belges, ou sur un navire belge serait rendue responsable d'un dommage provenant ou résultant d'un accident nucléaire.

Les Etats-Unis s'engagent à assurer le paiement rapide des sommes allouées par tout tribunal compétent les ayant condamnés eux ou toute autre personne bénéficiant de la protection financière.

Aux termes de l'article 14, si entraient en vigueur des conventions multilatérales relatives à la sécurité, à la gestion ou à la responsabilité civile des navires nucléaires et liant les Etats-Unis et la Belgique, l'accord serait amendé de façon à être rendu conforme à ces conventions.

Conformément à l'article 16, le présent accord est entré en application le 27 novembre 1967, date à laquelle les deux gouvernements se sont notifié qu'il répondait à toutes les conditions légales et constitutionnelles pour son entrée en vigueur.

3° La loi du 9 août 1963 relative à la responsabilité de l'exploitant d'un navire nucléaire ⁸².

Parallèlement à la discussion du projet de loi d'approbation concernant le

⁸¹ Pour le texte de cette Convention, voir notamment *M.B.*, 18 juillet 1964, p. 7863.

⁸² *M.B.*, 8 octobre 1963, p. 9858; *D.P.*, Chambre, 1962-1963, projet de loi n° 615-1; amendement n° 615-3; *D.P.*, Sénat, projet de loi n° 309; rapport de M. Lilar, n° 344; *A.P.*, Chambre, 1962-1963, 17 et 18 juillet 1963; *A.P.*, Sénat, 31 juillet 1963.

N/S « Savannah », le Parlement belge fut amené à étudier le projet de loi relatif à la responsabilité de l'exploitant d'un navire nucléaire. Comme par un fait exprès, cet examen intervint lui aussi en fin de session et ne donna lieu qu'à un débat fort rapide. Le projet déposé par le Gouvernement était d'ailleurs extrêmement succinct.

L'article 1 attribue à l'exploitant la responsabilité objective de tout dommage dont il est prouvé qu'il a été causé par un accident nucléaire provoqué par le navire. Aucune personne autre que l'exploitant n'est responsable du dommage.

Cette responsabilité est limitée, en ce qui concerne un même navire, à 5 milliards de francs pour un accident, montant comprenant les frais de justice. Le Roi peut toutefois relever ce plafond.

Par l'article 3, les personnes qui accordent des interventions financières ou effectuent des prestations telles que soins médicaux, sont subrogées dans les droits des victimes ou de leurs ayants droit à l'égard de l'exploitant.

L'article 4 attribue compétence au seul tribunal civil d'Anvers pour connaître, en premier ressort, des actions fondées sur cette loi et sur les accords internationaux conclus en la matière.

*
**

Qu'elle affecte l'exploitation d'une entreprise ou d'un navire, la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires n'est organisée en Belgique que de façon provisoire.

En matière de responsabilité civile de l'exploitant d'une entreprise nucléaire, il faudra bien que le Parlement se décide à étoffer et préciser la loi du 18 juillet 1966 beaucoup moins complète que le projet n° 112. Peut-être, avant de reprendre l'examen de la question, le législateur a-t-il préféré attendre l'entrée en vigueur de la Convention de Paris et de son Protocole additionnel : c'est maintenant chose faite. A ce sujet, notons que, lors de la discussion de la loi d'approbation des quatre instruments conclus sous les auspices de l'O.C.D.E., les parlementaires ont été induits en erreur par le rapport émanant de la Commission des Affaires étrangères. Celui-ci indique, en effet : « Les Conventions de Paris et de Bruxelles ne peuvent entrer en vigueur que si cinq instruments de ratification sont déposés. Quatre seulement le sont, ce qui fait que les Conventions ne peuvent encore sortir leurs effets »⁸³. Sur foi de cette affirmation, députés et sénateurs pouvaient croire qu'une ratification par la Belgique entraînerait automatiquement l'entrée en vigueur des deux Conventions et des Protocoles additionnels. Or, nous l'avons vu, pour la Convention de Paris, l'abstention de la Turquie suffisait dans l'immédiat à empêcher l'entrée en vigueur. Quant à la Convention de Bruxelles, elle n'exigeait pas cinq mais six dépôts de ratification et trois seulement avaient été effectués avant le débat parlementaire.

⁸³ D.P., Sénat, 1965-1966, n° 201, pp. 2-3.

D'un côté comme de l'autre, une ratification par la Belgique devait donc rester sans effet immédiat.

On peut regretter que dans une matière aussi importante, le Parlement ait été acculé à procéder à un examen hâtif reposant sur des données inexactes. Ceci prouverait, s'il en était encore besoin, combien la procédure parlementaire d'approbation des traités laisse parfois à désirer.

Dans le domaine de la responsabilité civile de l'exploitant d'un navire nucléaire, la loi du 9 août 1963 ne fut votée qu'à l'occasion de la venue du N/S « Savannah » dans des ports belges. Ses dispositions esquissent à peine un régime général qui se révélera tout à fait insuffisant le jour où les navires à propulsion nucléaire se multiplieront ou bien lorsque la Belgique — et il en est question — entreprendra la construction de tels bâtiments. Ceci est d'autant plus vrai que la Convention de Bruxelles du 25 mai 1962 n'entrera probablement jamais en vigueur; en effet, ses auteurs ont prétendu l'étendre aux navires de guerre, ce qui suscita l'opposition de grandes puissances maritimes telles que les Etats-Unis. Si d'ailleurs il en allait autrement, il appartiendrait à chaque législateur national de la compléter car, à plus d'un égard, elle ne constitue qu'un cadre général.

Enfin, à plus ou moins longue échéance, il se révélera sans doute nécessaire de codifier les règles éparses concernant la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires qui trouvent leur source soit dans des conventions internationales, soit dans la législation nationale, soit dans des dispositions de caractère réglementaire.