

L'ACCIDENT DE TOKAI-MURA AU JAPON ASPECTS DE RESPONSABILITÉ CIVILE NUCLÉAIRE ET DE RÉPARATION*

Résumé des événements

L'accident

Le 30 septembre 1999, à 10h35, le premier accident de criticité survenu au Japon se produit dans le bâtiment de conversion expérimentale d'une installation de fabrication de combustible nucléaire à Tokai-mura dans la Préfecture d'Ibaraki. Cette installation est exploitée par JCO, une filiale à 100 pour cent de Sumitomo Metal Mining Co. (SMM) de Tokyo. La situation de criticité dure pendant environ 20 heures après le premier accident de criticité. Le débit de dose de neutrons repasse sous le seuil de détection à environ 6h30 le 1^{er} octobre 1999.

L'accident d'irradiation sera classé au niveau 4 de l'Échelle internationale des événements nucléaires (INES), indiquant un événement sans risque significatif hors site. Les trois employés directement impliqués dans l'accident ont été exposés à des niveaux élevés de rayonnements et, en conséquence, leur santé a été gravement affectée¹. Vingt-quatre employés de JCO engagés dans des opérations visant à arrêter la criticité ont été soumis à une exposition concertée. Cent quarante-cinq employés de JCO, 60 agents administratifs et 207 résidents locaux ont également reçu des doses de rayonnements à divers niveaux.

Réaction des autorités

Mesures d'urgence (ordre chronologique)

L'Agence de la science et de la technologie (STA) est la première autorité nationale à recevoir notification de l'accident, le 30 septembre 1999 à 11h19.

À 12h15, les autorités locales de Tokai-mura établissent une unité centrale d'intervention en cas d'urgence et le maire de Tokai-mura recommande aux résidents de sa commune de se mettre à l'abri.

À 14h30, la STA crée une unité centrale de contre-mesures (*Countermeasure Headquarters*). Cependant, conformément à la Loi fondamentale de 1961 sur les contre-mesures en cas de

* Cette étude a été préparée par le Secrétariat de l'Agence de l'OCDE pour l'énergie nucléaire, en collaboration avec les autorités japonaises.

1. Deux d'entre eux sont morts par la suite, respectivement le 21 décembre 1999 et le 27 avril 2000.

catastrophes², une unité centrale du Gouvernement pour les contre-mesures en cas d'accident, avec à sa tête le Ministre de la Science et de la Technologie, est créée à 15h00 et les deux unités fusionnent.

À 15h00, le maire de Tokai-mura adopte une recommandation prescrivant aux résidents vivant dans un rayon de 350 mètres autour du site de l'accident d'évacuer la zone³.

À 15h30, la STA établit une unité locale des contre-mesures auprès du Bureau d'inspection de la sûreté de l'installation de Tokai, afin de mener des enquêtes sur le site.

Une cellule de crise gouvernementale pour l'accident, placée sous la direction du Premier ministre, est constituée à 16h00.

À 22h30, le Gouverneur de la Préfecture d'Ibaraki adopte une recommandation prescrivant aux 310 000 personnes vivant dans un rayon de 10 km autour de l'usine de se mettre à l'abri⁴.

Le 1^{er} octobre 1999, le Gouverneur de la Préfecture d'Ibaraki demande la fermeture des écoles dans un rayon de 10 km autour du site, ainsi que la suspension des récoltes de céréales et de légumes⁵.

Le 3 octobre 1999, le Gouvernement local prend des mesures en vue de dispenser gratuitement des examens médicaux pour les personnes vivant dans un rayon de 350 mètres autour du lieu de l'accident. En réalité, au 12 octobre 1999, 74 633 résidents avaient subi un examen de détection de la contamination radioactive.

En vertu du Plan de la cellule de crise adopté par le Gouvernement japonais le 4 octobre 1999 pour traiter des conséquences de l'accident, un Comité d'enquête sur les causes de l'accident est établi par la Commission de sûreté nucléaire le 7 octobre 1999. Ce Comité adopte ses « Recommandations urgentes – Rapport provisoire » le 5 novembre 1999⁶. Ce Rapport provisoire décrit les effets sociaux et économiques de l'accident comme suit :

« Outre l'évacuation d'environ 50 familles dans un périmètre de 350 mètres et la recommandation de confinement concernant environ 300 000 personnes vivant dans un rayon de 10 km, les moyens de transport ont été interrompus, les écoles et d'autres installations publiques ont été temporairement fermées, comme l'ont été les sociétés privées. Les effets de l'accident ont été très étendus à la fois socialement et économiquement. Les résidents vivant près du site n'ont pas seulement été incommodés en raison de l'évacuation et de la recommandation de confinement mais ils ont également

-
2. Cette Loi qui traite principalement des catastrophes naturelles n'a pas été jugée adéquate au regard des contre-mesures nécessaires à cet accident de criticité : en vertu de la Loi de 1961, les Gouvernements locaux, sur les conseils du Gouvernement, sont directement responsables du système de prévention des catastrophes dans les installations nucléaires. Afin de renforcer le régime d'intervention en cas d'urgence, une Loi spéciale sur la préparation aux situations d'urgence en cas de catastrophe nucléaire a été adoptée en décembre 1999 afin de clarifier les responsabilités du Gouvernement, des autorités locales et des exploitants en cas de situation d'urgence nucléaire.
 3. Cent soixante et une personnes sont concernées par cette recommandation, qui est levée à 18h30 le 2 octobre 1999.
 4. Cette recommandation est levée à 16h30 le 1^{er} octobre 1999.
 5. La recommandation prescrivant la suspension des récoltes est levée à 18h30 le 2 octobre 1999.
 6. Le rapport final a été adopté par le Comité d'enquête le 24 décembre 1999.

subi les répercussions mentales et physiques dues aux rumeurs sur l'accident. Par ailleurs, des mesures appropriées notamment des conseils psychologiques doivent être entreprises. À la suite de l'accident, on constate beaucoup d'effets défavorables en raison des rumeurs liées à la mauvaise compréhension »⁷.

Mesures concernant les demandes en réparation

Le 4 octobre 1999, JCO ouvre un point de contact pour faciliter la consultation des victimes, lesquelles sont encouragées à communiquer des informations détaillées sur les dommages subis à l'aide d'un formulaire à cet effet.

En vertu de l'article 18 de la Loi sur la réparation des dommages nucléaires⁸, une Ordonnance gouvernementale est adoptée le 22 octobre 1999 en vue d'établir un Comité de règlement des différends pour la réparation des dommages nucléaires. Les membres de ce Comité, qui est établi à la STA, comprennent des avocats, des spécialistes en médecine et des experts en ingénierie nucléaire. Le 22 octobre 1999, la STA crée également un Groupe d'enquête sur les dommages nucléaires pour analyser l'accident, les dommages et les études de cas, et pour établir des critères en vue de déterminer les dommages nucléaires devant être indemnisés. Ce Groupe d'enquête se compose d'experts juridiques, de professeurs d'université, d'ingénieurs nucléaires, d'experts en rayonnements, etc. ayant des connaissances ou étant engagés dans des pratiques relatives aux régimes de réparation des dommages nucléaires, à la responsabilité civile ou à l'assurance, afin de faciliter des négociations rapides et efficaces entre les parties. Selon des rapports de presse, le pool d'assurance nucléaire est supposé consulter le Groupe d'étude afin d'évaluer les montants de réparation.

Au 30 septembre 2000, 7 025 demandes avaient été présentées par des particuliers, des entreprises commerciales et des organisations industrielles. Juste avant la fin de 1999, le Gouvernement préfectoral et d'autres autorités locales avaient offert leur médiation entre JCO et les victimes pour un règlement rapide. L'accord suivant a été conclu entre JCO et les autorités locales : JCO s'engage à payer aux victimes environ la moitié des montants demandés sous la forme d'un paiement provisoire avant la fin de 1999, de régler le solde aussi vite que possible en 2000, et de n'invoquer ni délais de prescription d'introduction des demandes ni restrictions quant au champ d'application territorial. Les paiements provisoires de JCO s'élevaient à 5,4 milliards de yens (JPY) à la fin de décembre 1999 et un Centre spécial de consultation a été établi dans le Bureau de la Préfecture d'Ibaraki du 31 janvier au 25 février 2000 afin de poursuivre avec les victimes les négociations relatives aux demandes introduites. Plus de 98 pour cent des demandes étaient réglées au 30 septembre 2000.

Aspects de responsabilité et de réparation : mise en œuvre

Dommages soumis à réparation

Le 26 mai 2000, le Groupe d'enquête sur les dommages nucléaires de la STA achève son rapport dans lequel il fixe des directives pour déterminer quels dommages causés par l'accident de Tokai-mura devraient être qualifiés de « dommages nucléaires » au sens de l'article 2(2) de la Loi sur

7. Traduction libre du Secrétariat.

8. Voir annexe I relative à la législation régissant la réparation des dommages nucléaires.

la réparation des dommages nucléaires⁹, et ainsi devraient être indemnisés. Le rapport se fonde sur les précédents judiciaires nationaux, les exemples dans d'autres pays et les informations obtenues à la suite des enquêtes sur le site. Il indique dans quelle mesure un lien de causalité doit être prouvé, et il fixe des directives sur la réparation potentielle en ce qui concerne les huit catégories de dommages suivantes :

- *Dommages corporels* : les personnes souffrant de dommages corporels sont éligibles à recevoir une indemnisation si elles peuvent prouver que ces dommages ont été produits du fait des rayonnements causés par une exposition aux rayonnements ou aux nucléides radioactifs émis à la suite de l'accident.
- *Coûts des examens médicaux (personnes)* : une réparation sera accordée à toutes les personnes qui étaient à la Préfecture d'Ibaraki à tout moment entre la survenance de l'accident (10h35 le 30 septembre 1999) et la levée de la recommandation d'évacuation (18h30 le 2 octobre 1999) et qui ont encouru des dépenses relatives à un examen médical (avant le 30 novembre 1999) aux fins de déterminer si un dommage physique a résulté de l'accident.
- *Dépenses liées à l'évacuation* : les frais de transport et d'hôtel et les autres dépenses incidentes qui ont été encourues jusqu'à la levée des recommandations d'évacuation et de confinement sont éligibles à réparation.
- *Dépenses liées aux examens (biens)* : si le bien se trouvait dans la Préfecture d'Ibaraki au moment de la survenance de l'accident, les dépenses liées à l'examen dudit bien (avant le 30 novembre 1999) peuvent être reconnues comme un dommage.
- *Biens contaminés* : dans le cas d'un bien meuble : si le bien était dans la Préfecture d'Ibaraki au moment où l'accident est survenu et si la valeur du bien s'est dépréciée à la suite de l'accident, la part de la valeur perdue ou réduite peut être reconnue comme un dommage ; dans le cas d'un bien immobilier : s'il n'y avait pas d'intention ferme de vendre ce bien, il n'est pas sujet à réparation ; si cependant il y a eu annulation d'un contrat de vente du bien immobilier, un refus de prêt dont le bien immobilier constituait la garantie ou une réduction dans le prix de vente prévu, ou s'il y a eu une réduction du loyer ou l'annulation des contrats de location après l'accident, si le requérant peut prouver la rationalité de la demande, ces demandes peuvent être susceptibles de réparation.
- *Perte de revenus* : toute personne dont la résidence ou le lieu de travail est dans la zone soumise aux recommandations et qui était dans l'impossibilité de travailler à la suite des mesures administratives, est éligible à réparation en ce qui concerne sa perte ou sa réduction de revenu.
- *Dommages économiques (du tant à des effets physiques qu'aux rumeurs)* : pour être qualifié de dommage, il doit y avoir un lien de causalité entre l'accident et la perte économique ; pour déterminer la causalité, le moment auquel cette perte ou dommage a été causé et la distance par rapport au site de l'accident, sont les facteurs les plus importants : la perte économique constatée entre le moment de l'accident et le 30 novembre 1999, dans un rayon de 10 km autour du site de l'accident, et causée par la

9. Ibid.

perte commerciale qui est estimée être raisonnable étant donné les circonstances de l'accident, résultant en une baisse réelle du revenu, est considérée comme satisfaisant le critère de causalité et est jugée éligible à réparation.

- *Souffrance psychologique* : les manifestations d'angoisse non accompagnées de préjudice corporel, ne sont pas reconnues comme un dommage à moins que le requérant ne puisse prouver de façon certaine un lien de causalité et la proportionnalité du montant de réparation demandé.

Le Pool d'assurance de l'énergie atomique du Japon (43 compagnies d'assurance non-vie) a déterminé ses propres normes de traitement des demandes en réparation pour les dommages résultant de l'accident. Basés sur les discussions du Groupe d'enquête, ces normes sont conformes aux directives du Groupe d'enquête.

Montants de réparation alloués

Au 30 septembre 2000, 7 025 demandes avaient été introduites. Selon la STA, presque toute la réparation relative à l'accident avait été versée au 30 septembre 2000 : 98 pour cent des demandes ont été réglées pour un montant total de 12,73 milliards de JPY. Le montant de réparation que JCO pouvait allouer à partir de ses propres fonds¹⁰ étant insuffisant, SMM a accordé son assistance quant au paiement du reste. Le Pool d'assurance de l'énergie atomique du Japon a versé à JCO un milliard de JPY, à savoir le montant assuré par JCO.

La plupart des demandes visaient les pertes économiques résultant du comportement des consommateurs du fait des rumeurs.

Les groupes de personnes affectés par l'accident et ayant présenté des demandes contre JCO sont les suivants :

Travailleurs

Aux termes du système d'assurance de la réparation des accidents du travail¹¹, une réparation peut être accordée lorsque les requérants ont été exposés à plus de 0,25 Sieverts de rayonnements, dose suffisante pour causer un grave empoisonnement par les rayonnements. Le Gouvernement a reconnu que les trois travailleurs de JCO sur le site de l'accident qui ont été exposés à des doses massives de rayonnements, avaient subi de graves dommages dus aux rayonnements et que ces dommages étaient directement liés à leur activité à l'usine. Par conséquent, aux termes de la Loi relative à l'assurance de la réparation des accidents du travail, le Gouvernement japonais était tenu d'indemniser les dépenses médicales et la perte de revenu au travailleur qui a survécu à l'accident, ainsi que les dépenses afférentes aux funérailles et une pension de réparation aux ayants-droit des deux travailleurs qui sont morts. À cet égard, le 14 janvier 2000, le Ministère du Travail a déclaré qu'il examinerait la possibilité d'exercer un droit de recours contre JCO et SMM pour la part du montant de réparation ayant été allouée aux trois travailleurs directement exposés (ou à leur famille). La Loi

10. Il est difficile d'évaluer le montant de réparation que JCO a pu allouer. L'actif de JCO est estimé à environ 4 milliards de JPY mais, en général, les sociétés ne peuvent pas mobiliser le montant total de la valeur estimée de leur actif.

11. Voir annexe I relative à la législation régissant la réparation des dommages nucléaires.

relative à l'assurance de la réparation des accidents du travail prévoit l'exercice d'un tel droit de recours si l'accident résulte de la négligence de la compagnie ou d'actes ou omissions intentionnels.

Il ressort de l'article 3(1) de la Loi sur la réparation des dommages nucléaires que si les trois travailleurs de JCO ont subi des dommages au-delà de la limite fixée dans la Loi relative à l'assurance de la réparation des accidents du travail, ils sont en droit de recevoir réparation de JCO pour le montant total des dommages subis sous réserve des sommes perçues en vertu de la législation susvisée¹². Toutefois, à ce jour les travailleurs n'ont reçu une réparation que sur la base de la législation relative à la réparation du travail¹³.

Résidents

Selon les informations obtenues par le Secrétariat de l'AEN, JCO a payé au total 20 millions de JPY aux personnes vivant dans un rayon de 350 mètres autour de l'usine sous forme d'un « paiement de consolation ». Ce paiement ne semblerait pas se fonder sur les obligations de JCO aux termes de la législation sur la réparation des dommages nucléaires mais représentent plutôt une tradition juridique japonaise aux termes de laquelle des sommes sont versées discrétionnairement aux victimes d'un accident par les personnes responsables de cet accident.

Un certain nombre de résidents de cette zone ont estimé insuffisant le paiement de consolation susmentionné et ont par conséquent présenté des demandes en réparation d'un montant supérieur au paiement initial décrit ci-dessus, afin de couvrir notamment les coûts d'évacuation et les dépenses afférentes aux examens médicaux.

Activités industrielles et agricoles

Des demandes ont été introduites contre JCO eu égard aux pertes résultant de l'accident dans les domaines de l'agriculture (agriculture et pêche) et de l'industrie, et aux coûts supportés par le village dans sa gestion des conséquences de l'accident.

Les demandes relatives aux activités agricoles résultaient des réductions de la demande de produits alimentaires locaux après l'accident. Le transport de la nouvelle récolte a dû être suspendu pendant trois jours. Les coopératives de pêche ont également suspendu leurs opérations pendant trois jours et le secteur du traitement agro-alimentaire a volontairement suspendu les transports. La région de Tokai est l'un des plus gros fournisseurs d'alimentation à la zone métropolitaine de Tokyo.

Les informations relatives aux montants de réparation payés eu égard aux activités agricoles et industrielles figurent dans le tableau reproduit à l'annexe II.

12. Article 4 de la Disposition supplémentaire à la Loi sur la réparation.

13. Le montant total de la réparation versée aux trois travailleurs en vertu de la Loi relative à l'assurance de la réparation des accidents du travail est estimée à 120 millions de JPY. Toutefois, le Secrétariat de l'AEN n'a pas pu obtenir une confirmation officielle de ce chiffre.

ANNEXE I

Législation régissant la réparation des dommages nucléaires

Réparation des dommages nucléaires

Les principes régissant la réparation des dommages nucléaires au Japon sont fixés dans la Loi sur la réparation des dommages nucléaires [Loi n° 147 du 17 juin 1961], modifiée (« Loi sur la réparation »), son Décret d'application [Décret du Conseil des Ministres n° 44 du 6 mars 1962], modifié, et la Loi sur les conventions d'indemnisation relatives à la réparation des dommages nucléaires [Loi n° 148 du 17 juin 1961], modifiée (« Loi sur les conventions d'indemnisation »).

Le Japon n'est Partie ni à la Convention de Paris de 1960 sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire, ni à la Convention de Vienne de 1963 sur la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires. Il a cependant intégré dans sa législation certains des principes figurant dans ces deux Conventions.

La Loi sur la réparation prévoit la responsabilité exclusive, objective et illimitée de l'exploitant d'une installation nucléaire [articles 3 et 4] pour les dommages nucléaires causés, notamment, par la fabrication de combustible nucléaire [article 2(1)(ii)]. Par « dommages nucléaires » on entend tout dommage causé par les effets du processus de fission nucléaire subi par des combustibles nucléaires, par les effets des rayonnements émis par des combustibles nucléaires, ou dus à la nature toxique de ces matières [article 2].

Le Décret d'application de la Loi sur la réparation établit en son article 2(iv) que la fabrication de ces éléments de combustible nucléaire doit être couverte par une garantie financière d'un milliard de JPY [environ 9,3 millions de dollars des États-Unis (USD)]. Le Décret a été modifié en décembre 1999 pour augmenter le montant de la garantie financière que l'exploitant d'une installation nucléaire est tenu de maintenir. La garantie financière obligatoire pour couvrir une installation telle que l'usine de conversion d'uranium de JCO à Tokai-mura est désormais de 12 milliards de JPY [environ 114,4 millions de USD]. Le Décret d'amendement est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2000.

La Loi sur les conventions d'indemnisation prévoit que le Gouvernement peut conclure avec l'exploitant une convention par laquelle il s'engage à indemniser ce dernier de toute somme qu'il devra verser en réparation de dommages nucléaires non couverts par sa garantie financière, en contrepartie d'une prime annuelle. Cette législation ne s'applique pas à l'accident de Tokai-mura car les dommages sont couverts par la police d'assurance.

L'article 16 de la Loi sur la réparation prévoit que, au cas où le coût total des dommages dépasse les fonds disponibles en vertu de la couverture d'assurance, le Gouvernement peut allouer une assistance financière aux victimes sous réserve de l'approbation du Parlement.

Étant donné qu'il n'y a pas de disposition spécifique régissant le délai pendant lequel des demandes en réparation des dommages nucléaires peuvent être introduites, les règles générales¹⁴

14. En vertu de l'article 724 du Code civil, le droit à réparation pour les dommages s'éteint si une action n'est pas introduite dans le délai de trois ans à compter de la date à laquelle la personne ayant subi le dommage a eu connaissance tant du dommage que de la personne responsable de ce dommage. Le droit à réparation s'éteint également vingt ans après la date à laquelle le délit est intervenu.

régissant la prescription aux termes du droit de la responsabilité civile quasi-délictuelle en vertu du Code civil, sont applicables.

L'article 18 de la Loi sur la réparation prévoit la possibilité d'établir un Comité de règlement des différends relatifs à la réparation des dommages nucléaires qui serait chargé d'une mission d'enquête et d'évaluation des dommages nucléaires nécessaire au règlement de ces différends¹⁵. L'Arrêté du Conseil des Ministres n° 281, adopté le 16 novembre 1979, prévoit en outre que ce Comité est composé de dix spécialistes au maximum dans les domaines juridique, d'ingénierie nucléaire, médical ou autre relatifs à l'énergie nucléaire. Ces membres sont désignés par le Ministre de la Science et de la Technologie.

Régime de réparation des travailleurs exposés aux rayonnements

Au Japon, les travailleurs exposés aux rayonnements sont soumis au régime général de réparation des travailleurs. Celui-ci comprend la Loi sur les normes du travail [n° 49 du 7 avril 1947], qui régit les relations entre employeurs et employés, et la Loi sur l'assurance de la réparation des accidents du travail [n° 50 du 7 avril 1947], qui régleme les questions d'assurance survenant entre le Gouvernement – par l'intermédiaire du Ministère du Travail, des Bureaux de normes du travail et des Bureaux d'inspection des normes du travail – et les employés.

La Loi sur les normes du travail, dans son titre VIII [articles 75 à 88], fixe les principes régissant le droit à réparation des travailleurs dans le cas d'un accident du travail. Aux termes de cette Loi, le droit d'introduire une action en réparation est prescrit si une action n'est pas introduite dans un délai de deux ans. La Loi sur l'assurance de la réparation des accidents du travail régleme les modalités et les conditions pour la mise en œuvre de la réparation allouée en vertu de la Loi sur les normes du travail.

En vertu de la Loi sur l'assurance de la réparation des accidents du travail, dans le cas d'un accident du travail, le Gouvernement indemnise les employés au moyen de fonds provenant des primes d'assurance versées par les employeurs et de certaines subventions du Gouvernement. Cependant, si le montant de réparation dépasse la limite calculée en vertu de la Loi sur l'assurance de la réparation des accidents du travail¹⁶, l'employeur verse le montant de réparation au-delà de cette limite sur la base de la Loi sur la réparation des dommages nucléaires.

La Loi sur l'assurance de la réparation des accidents du travail prévoit un droit de recours du Gouvernement contre l'employeur si l'accident a résulté d'un acte intentionnel ou d'une grave négligence de l'employeur.

15. Ce Comité a été constitué le 22 octobre 1999 (voir *supra*).

16. La Loi n'établit pas de limite maximum : ce montant varie en fonction de la situation du travailleur. La Loi décrit, cependant, la manière dont cette limite doit être calculée sur la base de différents facteurs dont l'âge par exemple. Il doit être noté, toutefois, qu'il n'y a pas de limite quant aux dépenses encourues du fait du traitement médical.

ANNEXE II

Réparation versée par JCO eu égard à l'accident du 30 septembre 1999¹⁷

<i>Type d'industrie</i>	<i>Nombre de demandes réglées</i>	<i>Pourcentage du nombre total de demandes réglées</i>	<i>Montant payé (en milliards de yens)</i>	<i>Pourcentage du montant total</i>
Agriculture	735	10,7	1,26	10
Pêche	22	0,3	0,29	2,3
Fabrication de produits alimentaires	1 178	17,1	3,82	30,1
Production (sauf produits alimentaires)	402	5,8	0,78	6,2
Transport (personnes/marchandises)	222	3,2	0,24	1,9
Vente en gros, au détail	1 218	17,7	1,76	13,9
Industrie de l'alimentation et de la boisson (e.g. restaurants, bars)	905	13,1	0,81	6,4
Tourisme	501	7,3	2,03	16
Autres	1 702	24,7	1,69	13,3
Total	6 885	100	12,68	100

17. Situation au 22 septembre 2000.