

RÉGIMES D'INDEMNISATION APPLICABLES AUX TRAVAILLEURS EXPOSÉS AUX RAYONNEMENTS IONISANTS DANS LES PAYS DE L'OCDE*

L'objet de la présente Note est d'examiner les régimes en vigueur dans les Pays Membres de l'OCDE, relatifs à l'indemnisation des dommages subis par les travailleurs par suite d'une exposition aux rayonnements ionisants. Elle vise notamment à répondre aux questions suivantes et, ce faisant, à identifier les analogies et les différences qui peuvent exister entre ces différents pays dans ce domaine :

- Sur quels principes repose le régime en vigueur dans le pays visé, relatif à l'indemnisation des travailleurs ayant été exposés aux rayonnements ionisants (c'est-à-dire le risque, l'exposition, le lien de causalité, etc.) ?
- Existe-il des régimes différents d'indemnisation pour les travailleurs employés dans les installations relevant du cycle du combustible nucléaire par rapport aux autres travailleurs exposés aux rayonnements (dans les hôpitaux, les laboratoires, la radiographie industrielle, etc.) ?
- Comment le régime d'indemnisation des travailleurs est-il appliqué (par exemple, existe-t-il un seuil de risque, d'exposition ou du lien de causalité en dessous duquel les travailleurs ne seront pas indemnisés ? Est-ce que tous les travailleurs exposés seront indemnisés ? Est-ce que les montants de réparation dépendent du risque encouru, de l'exposition subie ou du lien de causalité ? etc.) ?
- Quel est le rapport entre ce régime d'indemnisation des travailleurs exposés aux rayonnements ionisants et d'autres régimes d'indemnisation des travailleurs (par exemple, pour les accidents de travail en général) ?

Introduction

La première caractéristique qui ressort de l'étude est l'absence en général d'un régime d'indemnisation particulier aux travailleurs professionnellement exposés aux rayonnements ionisants (ci-après « travailleurs sous rayonnements »). Ainsi, dans la grande majorité des Pays Membres de l'OCDE, à l'exception de la Corée¹ et du Royaume-Uni², les travailleurs exposés aux rayonnements

* Cette étude a été préparée par le Secrétariat de l'Agence de l'OCDE pour l'énergie nucléaire (AEN) sur la base d'une étude menée par le Comité du droit nucléaire et le Comité de Protection Radiologique et de Santé Publique de l'AEN, concernant les régimes de réparation des travailleurs pour les travailleurs exposés aux rayonnements en vigueur dans les pays Membres de l'OCDE.

1. En Corée, l'article 109 de la Loi sur l'énergie atomique et son décret d'application disposent que les travailleurs du cycle du combustible nucléaire seront indemnisés conformément aux normes

sont soumis au régime général d'indemnisation des travailleurs et il n'existe pas de régime spécial qui s'applique à l'exclusion du régime général³. En général, la législation sur l'indemnisation des maladies professionnelles et accidents du travail est applicable à tous les travailleurs, quel que soit le travail qu'ils effectuent.

Cependant, il existe dans certains des régimes généraux d'indemnisation des travailleurs dans les Pays Membres de l'OCDE des tableaux ou des listes qui permettent d'identifier les maladies professionnelles dont la cause est présumée être l'exposition aux rayonnements ionisants (maladies radio-induites). À titre d'exemple, de tels tableaux ou listes existent en République tchèque⁴ et en France⁵. Ils peuvent être de nature exhaustive mais habituellement ils désignent simplement certaines des maladies qui peuvent être provoquées par de telles expositions⁶. D'autres pays se réfèrent simplement aux « maladies causées par l'exposition aux rayonnements ionisants », en tant que catégorie générique figurant sur leur liste ou tableau des maladies professionnelles (ex. Allemagne, Danemark).

Un autre élément qui semble être commun à tous les pays Membres de l'OCDE concerne le paiement de l'indemnisation sur la base de la « responsabilité sans faute » : si le requérant a rempli les conditions requises concernant l'existence du risque, l'exposition aux rayonnements ionisants et le lien de causalité, il n'a pas à démontrer la faute de son employeur afin d'être indemnisé.

À l'exception de la Corée⁷ et des États-Unis⁸, peu nombreux sont les pays qui font une distinction entre le régime applicable aux travailleurs du cycle du combustible nucléaire et celui qui

d'indemnisation établies par l'exploitant nucléaire et approuvées par le Ministre de la Science et de la Technologie. Toutefois, selon les informations à notre disposition, il semblerait qu'il n'y ait pas de différence substantielle entre les régimes, dans la mesure où l'article 4 des normes d'indemnisation dispose que les critères qui régissent le paiement de l'indemnisation aux travailleurs victimes de dommages provoqués par l'exposition aux rayonnements ionisants seront conformes aux dispositions de la Loi relative à l'assurance de l'indemnisation des accidents du travail.

2. Au Royaume-Uni, le *Compensation Scheme for Radiation Linked Diseases* (CSDRL) régit l'indemnisation des travailleurs exposés aux rayonnements. Ce programme est de nature volontaire et n'entraîne pas d'obligations juridiques. Néanmoins, son application est recommandée par les syndicats qui gèrent ce programme conjointement avec les employeurs participants. Ce programme offre une autre solution par rapport à l'action en justice, mais ne peut pas empêcher les requérants d'agir en justice (sauf si un paiement a déjà été accepté conformément au programme).
3. Voir cependant la Note n° 8 *infra* relative au Programme fédéral d'indemnisation (RECA) aux États-Unis.
4. Décision du Gouvernement n° 290/1995/Coll.
5. Tableau des maladies professionnelles provoquées par les rayonnements ionisants – tableau n° 6 – établi par la Loi du 1^{er} janvier 1931, modifiée. Le tableau d'origine était initialement consacré aux affections causées par les rayons X. La version du tableau n° 6 en vigueur aujourd'hui date de 1985 et elle est actuellement en cours de révision.
6. Il est intéressant de préciser qu'en 1993 fut introduit en France un système complémentaire de réparation, qui avait pour objectif de corriger les imperfections dues à la rigidité des tableaux. Il a pour finalité de permettre à des travailleurs dont la maladie n'est pas inscrite dans un tableau ou qui ne répondent pas aux critères, de prétendre à une réparation au titre des maladies professionnelles sous réserve que l'origine de l'affection soit démontrée à la suite d'une instruction contradictoire de la demande.
7. En Corée, les travailleurs du cycle du combustible nucléaire sont soumis à des normes d'indemnisation ainsi que décrit *supra* dans la Note n° 1 en bas de page, tandis que les autres travailleurs sous rayonnements sont régis par la Loi relative à l'assurance de l'indemnisation des accidents de travail et la Loi sur l'indemnisation des dommages nucléaires.

s'applique à d'autres travailleurs exposés aux rayonnements (ex. dans les hôpitaux, les laboratoires, la radiographie industrielle, etc.)⁹.

Il convient de signaler que les deux principales conventions internationales en vigueur sur la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires¹⁰ disposent expressément qu'il appartient à la loi nationale établissant le régime national d'assurance médicale, de sécurité sociale ou de réparation des accidents de travail et maladies professionnelles de déterminer (a) si les préposés, qu'ils travaillent dans l'installation concernée ou dans d'autres établissements, devraient conserver le bénéfice de ces prestations et (b) si les préposés peuvent prétendre en outre à une réparation en vertu de la Convention¹¹. Cette loi nationale déterminera également si les organismes responsables de ces paiements peuvent exercer un droit de recours contre l'exploitant pour obtenir le remboursement des sommes payées dans la limite du montant maximal de la responsabilité de l'exploitant conformément à la Convention¹².

Il est utile également de rappeler qu'il n'existe pas de régime ou de système établi par la Communauté européenne régissant l'indemnisation des travailleurs pour les dommages causés par l'exposition aux rayonnements ionisants, fondé sur le Chapitre 3 du Traité Euratom ou dans son droit dérivé. La législation communautaire sur l'énergie ne fournit pas non plus d'indications à ce sujet. La

-
8. En 1984, le Congrès des États-Unis a établi le programme fédéral RECA sur l'indemnisation des personnes affectées à des travaux d'extraction de minerai d'uranium, des anciens combattants exposés aux essais atmosphériques d'armes nucléaires et des citoyens exposés aux émissions de ces essais. Il existe également des dispositions qui s'appliquent spécialement aux employés de la Marine des États-Unis. Un nouveau programme fédéral d'indemnisation des travailleurs impliqués dans la fabrication, la recherche et les essais d'armes nucléaires a été adopté en octobre 2000 par le Congrès des États-Unis. En ce qui concerne les autres travailleurs, les États continueront de gérer les réclamations de façon autonome, comme c'est le cas actuellement. Le Gouvernement fédéral intervient dans le seul cas des affaires impliquant plusieurs États à la fois.
 9. Il est entendu que, comme indiqué *supra* à la Note n° 2 en bas de page, le régime en vigueur au Royaume-Uni est de nature volontaire et ainsi il ne s'applique qu'aux préposés des employeurs participants. Le seul recours alternatif pour les travailleurs dont les employeurs ne participent pas à ce programme est une action en justice, le Département de la Sécurité Sociale ou le programme des pensions de guerre.
 10. Convention de Paris sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire : article 6(h) ; Convention de Vienne sur la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires : article IX(1). Le texte de ces deux dispositions est presque identique et est rédigé comme suit dans la Convention de Paris : « Si la réparation du dommage met en jeu un régime national ou public d'assurance médicale, de sécurité sociale ou de réparation des accidents du travail et maladies professionnelles, les droits des bénéficiaires de ce régime et les recours éventuels pouvant être exercés contre l'exploitant sont réglés par la loi de la Partie Contractante ou les règlements de l'organisation intergouvernementale ayant établi ce régime ».
 11. Par exemple au Japon, lorsque les dommages subis dépassent la limite prévue par la Loi relative à l'assurance de l'indemnisation des accidents de travail, les travailleurs sont en droit d'être indemnisés pour la totalité du dommage subi conformément à la Loi japonaise sur l'indemnisation des dommages nucléaires (1961, révisée). Aussi, en Suède, les travailleurs dans une installation nucléaire ont droit à une indemnisation selon la Loi sur la responsabilité nucléaire (1968, révisée) pour la partie du dommage qui n'est pas couverte par la Loi sur l'assurance sociale générale des accidents et maladies professionnelles.
 12. Pour de plus amples informations sur les relations entre les exploitants nucléaires et leurs assureurs et le régime de sécurité sociale, veuillez consulter la contribution de M. Jacques Deprimoz au Nuclear Inter Jura 1993 (Congrès bi-annuel de l'Association internationale du droit nucléaire) – Actes du Congrès, page 169.

Commission européenne a par conséquent exprimé l'avis que ce domaine était régi par les législations nationales¹³.

Catégories d'accident ou de maladie indemnissables

En général, sont indemnisés les lésions physiques ou mentales permanentes, les dommages économiques (c'est-à-dire diminution de revenu ou perte de salaire) et les dépenses médicales. L'indemnisation est généralement accordée pour les affections déterministes (causées par des expositions ou des irradiations très importantes *e.g.* brûlures par irradiation) et pour les effets stochastiques (qui apparaissent souvent longtemps après l'exposition, *e.g.* maladies malignes). Les critères sur lesquels l'indemnisation est fondée présentent des différences en fonction des deux catégories (voir *infra* sous « Preuve du lien de causalité »). Les accidents survenus pendant le trajet entre le domicile et le lieu de travail font également l'objet de réparation.

Catégories d'indemnisation

Il semblerait que les dépenses médicales soient remboursables dans la plupart des pays à 100 pour cent. Dans certains pays, une indemnité journalière est accordée pendant le congé maladie. Il existe souvent un montant fixe d'indemnisation pour certaines blessures (ex. perte d'un œil ou d'un membre), fondé sur le degré de l'incapacité permanente causée par la blessure. Parfois, la législation établit le montant de réparation qui sera accordé pour les dommages économiques en fonction du pourcentage de la perte de salaire subie par le travailleur. Dans certains pays, le montant d'indemnisation pour les dommages physiques et économiques est plafonné, par exemple en Australie. Dans tous les cas, une indemnité est accordée en cas d'incapacité permanente. La France accorde en plus une protection partielle du contrat de travail de l'employé¹⁴.

Critères à satisfaire afin d'obtenir une indemnisation

Existence d'un risque

Les données que nous avons reçues démontrent l'absence générale dans la plupart des législations nationales d'une exigence explicite concernant l'existence prédéterminée d'un risque dans les activités menées par la victime. Cependant, la législation française dispose que la victime doit exercer une profession susceptible de provoquer l'affection revendiquée comme professionnelle.

Preuve de l'exposition

Il existe des différences dans ce domaine car le régime applicable dans certains pays (ex. l'Espagne) exige que les limites de dose aient été dépassées pour reconnaître le droit à réparation, tandis que d'autres (ex. le Royaume-Uni) admettent la possibilité d'une indemnisation même lorsque les limites n'ont pas été dépassées.

-
13. La seule exception à cet égard concerne les agents de la Commission européenne qui travaillent au Centre des recherches communes de la Communauté européenne, car ces derniers bénéficient du système communautaire d'assurance sociale plutôt que de la loi nationale du pays Membre concerné.
 14. Depuis l'adoption de la Loi du 7 janvier 1981.

Preuve du lien de causalité

L'existence d'un lien de causalité entre le dommage subi et le travail réalisé par la victime est une exigence constante.

Généralement, un tel lien de causalité est démontré dans le cas d'une affection déterministe si la limite de dose a été dépassée. Il existe des données radiobiologiques solides sur ces limites de dose (ex. les valeurs indiquées dans le tableau IV-1 des Normes fondamentales de sûreté 1996). Dans d'autres cas (ex. la France), les affections déterministes sont assimilées aux accidents de travail – ainsi toute lésion survenue sur les lieux et pendant le temps de travail bénéficie d'une présomption d'imputabilité¹⁵. Par conséquent, le préposé est seulement tenu d'établir les faits matériels de l'accident et non son caractère professionnel. C'est aussi le cas en Norvège.

En ce qui concerne les affections stochastiques, le caractère professionnel de la maladie peut être reconnu par l'application des tableaux et/ou par le biais d'une évaluation individuelle.

En France, le tableau n° 6 (voir la Note n° 5 en bas de page *supra*) établit la liste des affections provoquées par les rayonnements ionisants ainsi qu'une liste indicative des principaux travaux susceptibles de provoquer ces affections. Lorsque la victime est atteinte d'une des maladies figurant sur cette liste, et qu'elle a effectué des activités désignées comme susceptibles de provoquer ces affections, si les critères relatifs aux délais sont satisfaits, le travailleur n'a pas à démontrer un lien de causalité entre sa maladie et sa profession. Toutefois, aux termes du système complémentaire introduit en 1993 (tel que décrit dans la Note n° 5 en bas de page *supra*), l'origine professionnelle de l'affection doit être démontrée lorsque la maladie ne figure pas dans le tableau ou si les autres critères établis par ce tableau ne sont pas satisfaits.

Lorsqu'une évaluation individuelle est réalisée, l'indemnisation peut être fondée sur la probabilité de causalité calculée par le biais des données épidémiologiques et dosimétriques individuelles (ex. Allemagne, République tchèque). La plupart des pays exigent que la valeur de probabilité dépasse 50 pour cent. Certaines exceptions peuvent cependant être faites lorsque cette valeur est inférieure à 50 pour cent, au vu des circonstances telles que la présence d'autres carcinogènes professionnels, de données dosimétriques incomplètes, etc. Le *Compensation Scheme for Radiation Linked Diseases* au Royaume-Uni dispose que le préposé est indemnisé lorsque la probabilité que l'exposition professionnelle aux rayonnements a provoqué la maladie (cp) est de 20 pour cent ou plus¹⁶.

15. La victime ne bénéficie pas de la présomption de causalité et doit ainsi démontrer le caractère professionnel de l'accident lorsque celui-ci n'a pas été immédiatement constaté ou lorsque la lésion n'est apparue qu'un certain temps après l'accident.

16. Une échelle mobile des montants d'indemnisation est appliquée ainsi :

- $cp < 20\%$ Pas de paiement
- $20\% \leq cp < 30\%$ Paiement du $\frac{1}{4}$
- $30\% \leq cp < 40\%$ Paiement de la $\frac{1}{2}$
- $40\% \leq cp < 50\%$ Paiement des $\frac{3}{4}$
- $50\% \leq cp$ Paiement total

Le montant de l'indemnisation est déterminé au cas par cas de la même manière qu'un recours normal devant un tribunal, et après la proportion ci-dessus est appliquée.

Aux États-Unis, les programmes décrits dans la Note n° 8 de bas de page *supra* utilisent soit l'approche dite de « probabilité de causalité », soit l'approche dite « présomptive » fondée sur les expositions subies par le préposé et sur le type de maladie. La première approche utilise les tableaux radioépidémiologiques développés par le *US National Institute of Health* en 1985, qui sont actuellement en voie de révision. Les réglementations prises par les différents États sont d'une grande variété, même si chaque État utilise un test fondé sur les blessures et maladies qui « surviennent à cause de ou pendant les activités professionnelles » (« *arise out of or in the course of employment* »). La charge de la preuve du dommage (maladie) et du lien de causalité incombe au préposé, et chaque demande fait l'objet d'un examen individuel. En fonction de la méthode d'application de ce test dans chaque État, le travailleur peut être confronté à de nombreux obstacles afin de démontrer que sa maladie est due à l'exposition aux rayonnements.

Au Danemark, la législation dispose que si des facteurs non-professionnels ont contribué au développement de la maladie ou au dommage subi, ces éléments peuvent être pris en compte et donc sera indemnisée la seule partie de la maladie provoquée par l'exposition professionnelle. De même, en Norvège on doit démontrer que l'exposition aux rayonnements a été déterminante à un point tel qu'il semble raisonnable d'admettre la responsabilité, même si cette exposition n'est pas la cause principale de la maladie.

Seuils

Pour pouvoir prétendre à une indemnisation en Espagne, il est nécessaire de démontrer (voir *supra*) que les limites de dose ont été dépassées, constituant ainsi un seuil aux termes de l'exposition aux rayonnements. Il ne semble pas exister de seuils concernant la présence du risque dans les pays ayant participé à notre étude. Les seuils qui régissent la probabilité de causalité sont examinés *supra*.

Dans certains pays, un seuil a été établi par rapport à l'incapacité partielle permanente de la victime (en France, ce niveau est établi à 66,66 pour cent¹⁷ dans le cas d'une incapacité partielle permanente résultant d'une maladie ne figurant pas dans le tableau).

En Suède, aux termes de la Loi relative à l'assurance sociale générale, les lésions doivent entraîner une incapacité professionnelle d'au moins 25 pour cent du travailleur et, d'après la Loi relative à l'assurance sociale générale pour les maladies et lésions professionnelles, il doit y avoir réduction d'au moins un quinzième dans la capacité professionnelle de l'assuré afin de bénéficier d'une indemnisation sous forme de pension annuelle pour perte de revenus. Ces pensions sont déterminées en fonction des revenus de la victime (montant plafonné¹⁸) et des allocations de retraite.

Conclusion

Les résultats de cette étude démontrent un niveau relatif d'homogénéité parmi les régimes nationaux d'indemnisation des travailleurs sous rayonnements en vigueur dans les Pays Membres de l'OCDE. Cette constatation est faite par rapport à la responsabilité objective (ou sans faute) de l'employeur donnant droit à indemnisation, à l'obligation de démontrer un lien de causalité entre le dommage subi et les tâches effectuées par la victime (toutefois, la méthode utilisée pour déterminer la probabilité de causalité varie de façon importante), et aux types d'indemnisation auxquels les

17. Décret n° 93-692 du 27 mars 1993.

18. Ce montant est plafonné à 275 000 couronnes suédoises (SEK).

travailleurs ont droit. Les domaines où existent d'importantes différences entre les pays concernent l'existence ou non de tableaux (qu'ils soient exhaustifs ou indicatifs) établissant une liste des affections présumées être d'origine professionnelle, le rôle que peuvent jouer les facteurs non-professionnels pour empêcher le paiement de l'indemnisation ou en réduire le montant, et par conséquent le degré de difficulté pour les victimes de se faire indemniser, en particulier au titre des affections stochastiques.