

Fukushima : responsabilités et indemnisation

par X. Vásquez-Maignan*

Le 11 mars 2011, le Japon a connu l'une des pires catastrophes naturelles de son histoire lorsqu'un violent séisme a frappé la côte pacifique du pays, provoquant un tsunami qui a entraîné de terribles pertes humaines. Il a également provoqué un grave accident¹ à la centrale nucléaire de Fukushima Daiichi. Peu après, l'exploitant de la centrale, *Tokyo Electric Power Company* (TEPCO), a assumé la responsabilité de l'accident nucléaire. Le 28 avril 2011, TEPCO a mis en place une ligne dédiée pour répondre aux questions relatives à l'indemnisation financière liée aux dommages causés par l'accident².

Principes de responsabilité civile nucléaire

La procédure compensatoire mise en place par TEPCO se conforme à la législation japonaise en matière de responsabilité civile nucléaire. Bien que le Japon ne soit partie à aucune des conventions internationales relatives à la responsabilité civile nucléaire, il possède une législation nationale cohérente en la matière, dont les grands principes sont les suivants :

- L'exploitant de la centrale nucléaire où l'accident s'est produit est objectivement responsable (ce qui signifie que l'exploitant est tenu responsable, abstraction faite de toute faute, négligence ou intention de nuire).
- L'exploitant est seul responsable des dommages (c'est-à-dire qu'aucune autre personne ne peut être tenue pour responsable des dommages causés par l'accident nucléaire).
- Le montant de la responsabilité de l'exploitant n'est pas limité.
- L'exploitant est obligé de garantir financièrement sa responsabilité jusqu'à un certain montant (JPY 120 milliards pour les centrales nucléaires, soit environ EUR 1,16 milliards ou USD 1,57 milliards au 27 septembre 2011).
- Lorsque le montant des dommages nucléaires dépasse le montant de la garantie financière, le gouvernement peut aider l'exploitant à indemniser les dommages causés dans la limite autorisée par la Diète nationale.
- Les actions sont prescrites 20 ans après la date de l'acte délictuel et doivent être intentées dans un délai de 3 ans à compter de la date à laquelle la personne lésée a eu connaissance des dommages et de l'identité du responsable.

- Les victimes peuvent adresser directement leurs réclamations à l'exploitant concerné, au tribunal local ou au Comité de règlement des différends relatifs à la réparation des dommages nucléaires (le Comité de règlement des différends) que le ministère japonais de l'Éducation, de la Culture, des Sports, des Sciences et de la Technologie (MEXT) peut instituer suite à un accident. La fonction de ce Comité consiste d'une part à rédiger des lignes directrices pour définir l'ampleur des dommages nucléaires et à évaluer ces dommages, et d'autre part à intervenir comme médiateur dans les différends relatifs aux réclamations pour réparation des dommages.

Dans le cas de l'accident de Fukushima, MEXT a mis en place le Comité de règlement des différends au début du mois d'avril 2011.

Dommages nucléaires

Selon la Loi sur la réparation des dommages nucléaires (la Loi sur la réparation), les dommages nucléaires sont définis comme « tout dommage causé par les effets du processus de fission subi par des combustibles nucléaires, ou des rayonnements émis par des combustibles nucléaires ... sont toutefois exclus les dommages subis par l'exploitant nucléaire responsable de ces dommages ».

Les dommages subis par l'exploitant sont ainsi explicitement exclus, l'exploitant devant assumer la perte ou les dommages de ses propres biens (tels que l'installation nucléaire elle-même), afin d'éviter que la garantie financière serve à indemniser l'exploitant au détriment des victimes.

La loi ne définissant pas clairement la nature des dommages devant être indemnisés par l'exploitant, le Comité de règlement des différends a adopté des lignes directrices, qui ne sont pas juridiquement contraignantes, pour déterminer les catégories de dommages ouvrant droit à réparation. Les « premières lignes directrices sur l'étendue des dommages nucléaires provoqués par les centrales nucléaires de Fukushima Daiichi et Daini de TEPCO », adoptées le 28 avril 2011, définissent les dommages résultant des instructions émises par les autorités centrales

* Mme Ximena Vásquez-Maignan (ximena.vasquez@oecd.org) est Conseillère juridique principale à l'AEN.

Résumé : responsabilités et indemnités

Législation en matière de responsabilité civile nucléaire	L'exploitant de centrale nucléaire est soumis à une responsabilité objective illimitée et doit garantir financièrement sa responsabilité jusqu'à JPY 120 milliards (EUR 1,16 milliards) par site. Le gouvernement peut lui apporter une aide financière avec l'approbation de la Diète.
Convention d'indemnisation	Le gouvernement a versé à TEPCO : JPY 120 milliards (EUR 1,16 milliards).
Fonds pour la facilitation de la réparation des dommages nucléaires Établi en septembre 2011	Montant reçu par TEPCO de la part du Fonds pour la facilitation de la réparation des dommages nucléaires : JPY 558,7 milliards (EUR 5,39 milliards).
TEPCO	Estimation des montants d'indemnités provisoires payés jusqu'à ce jour : <ul style="list-style-type: none"> - JPY 52 milliards (EUR 0,5 milliards) à des foyers ; - JPY 43 milliards (EUR 0,4 milliards) à des particuliers pour les frais d'évacuation ; - JPY 63 milliards (EUR 0,6 milliards) aux fermiers, pêcheurs et petites et moyennes entreprises.

et locales ouvrant droit à indemnisation (comme les instructions d'évacuation, les restrictions des zones maritimes ou les restrictions visant les expéditions de produits agricoles et de la mer). Les « secondes lignes directrices », adoptées le 31 mai 2011, prévoient la méthode de calcul des dommages listés dans les premières lignes directrices et définissent d'autres catégories de dommages, tels que les dommages subis par les employés, les faillites, les coûts des mesures de décontamination et les dommages induits par les rumeurs infondées. Le 5 août 2011, le Comité de règlement des différends a adopté « les lignes directrices provisoires relatives à la réparation de la catastrophe nucléaire provoquée par l'accident des centrales de Fukushima Daiichi et Daini », en fonction desquelles TEPCO a élaboré la procédure de paiement des « indemnités permanentes » (par opposition aux « indemnités provisoires » qui ont été versées jusqu'à récemment comme mesure d'urgence).

Malgré le mandat officiel de ce Comité, la décision finale concernant la définition de ce qui constitue un dommage nucléaire revient aux tribunaux japonais. Cependant, des règlements à l'amiable ont par le passé prouvé leur efficacité au Japon grâce aux lignes directrices des comités concernés et l'aide des gouvernements locaux. Le 30 septembre 1999, un accident de criticité s'est produit à Tokai-mura, dans une installation de traitement d'uranium de JCO Co. Ltd. Suite à cela, environ 8 000 réclamations ont été émises, dont la plupart ont été indemnisées par des règlements à l'amiable en suivant les lignes directrices d'indemnisation.

Concernant l'accident de Fukushima, ce sera un défi de distinguer les dommages directement liés aux risques d'exposition aux rayonnements de ceux

provoqués par le séisme et le tsunami. Les ordres d'évacuation ayant tout d'abord été émis pour protéger la population des inondations, l'une des principales difficultés sera de distinguer clairement les victimes de la catastrophe naturelle de celles qui ont subi des dommages nucléaires au sens strict.

Exonération de responsabilité

La Loi sur la réparation stipule que l'exploitant peut être exempté de toute responsabilité lorsque « ... les dommages sont causés par une catastrophe naturelle grave ayant un caractère exceptionnel ... ». En cas d'application de cette exception, le gouvernement prendra, selon cette même loi, « les mesures nécessaires afin de soulager les victimes et de prévenir toute progression des dommages ».

Le séisme important et le tsunami qui s'ensuivit provoquant l'accident de Fukushima soulèvent la question d'une éventuelle exonération de la responsabilité de TEPCO. Cependant, la position actuelle du gouvernement ne laisse pas présager que TEPCO soit exonéré du fait du caractère « exceptionnel » de cette catastrophe naturelle. Lorsque la Loi sur la réparation a été adoptée, les catastrophes naturelles donnant lieu à exonération étaient présentées au Congrès comme d'« énormes catastrophes naturelles au-delà de l'imagination humaine ». Archipel sujet aux séismes, le Japon a une perception assez unique de ce qui peut être considéré comme une « catastrophe naturelle grave ayant un caractère exceptionnel ». Par exemple, le séisme de Kobe du 17 janvier 1995, d'une magnitude de 6,9 sur l'échelle de Richter et qui a fait plus de 5 000 morts, n'a pas été qualifié de catastrophe naturelle grave ayant un caractère exceptionnel.

Les tribunaux statuant en matière civile diront si le séisme du 11 mars 2011 peut être qualifié de catastrophe naturelle au-delà de l'imagination humaine, mais seulement si TEPCO invoque cette exonération de responsabilité contre ses requérants. Les dernières déclarations de TEPCO ne laissent pas à penser qu'elle invoquera l'application de cette disposition en sa faveur.

Montant de la responsabilité

Selon la Loi sur la réparation, l'exploitant encourt une responsabilité illimitée et doit maintenir une garantie financière i) en souscrivant une police d'assurance privée couvrant la responsabilité civile nucléaire (la garantie financière la plus courante) tout en signant une convention d'indemnisation avec le gouvernement pour couvrir les risques non assurables (pour laquelle l'exploitant devra payer une rémunération au gouvernement), ii) par un dépôt (en espèces ou en titres), ou iii) par tout autre arrangement approuvé par le MEXT.

Les six réacteurs de Fukushima Daiichi sont considérés comme un seul site, de même que les quatre réacteurs de Fukushima Daini. Par conséquent, la garantie financière s'élève à JPY 120 milliards pour chaque site.

Si les dommages excèdent les JPY 120 milliards de la garantie financière, l'exploitant reste responsable (du fait de sa responsabilité illimitée). Cependant, dans ce cas, le gouvernement apportera, à sa convenance et avec l'accord préalable de la Diète, l'aide dont l'exploitant nucléaire concerné aura besoin pour réparer les dommages (en excès) et ainsi atteindre les objectifs de la Loi sur la réparation.

Réparation des victimes de Fukushima

Les conséquences de l'accident de Fukushima étant supérieures à JPY 120 milliards, le gouvernement japonais a adopté le 13 mai 2011 un cadre régissant le soutien financier qu'il pourrait apporter à TEPCO. Le gouvernement y reconnaît sa responsabilité sociale et vise essentiellement à atténuer le fardeau porté par le public. Ce projet a ensuite été soumis à la Diète nationale, qui l'a approuvé le 3 août 2011 dans le cadre de la Loi relative à l'établissement d'un Fonds pour la facilitation de la réparation des dommages nucléaires (le Fonds). Ce Fonds, établi en septembre 2011, va gérer les contributions qu'il aura reçues du gouvernement et des exploitants d'installations nucléaires japonaises, et qui serviront à aider les exploitants à dédommager les victimes d'accidents nucléaires. L'exploitant qui sollicitera cette aide devra au préalable mettre en place des mesures de réduction des coûts avant de pouvoir en bénéficier et sera tenu de rembourser les montants perçus au fil des ans.

Le 28 octobre 2011, TEPCO a déposé une demande pour bénéficier de l'aide financière du Fonds et a remis à cet effet un *business plan* qui prévoyait des réductions de coûts. TEPCO a déclaré avoir reçu le 15 novembre 2011 JPY 558,7 milliards (EUR 5,39 milliards) du Fonds à la suite de l'approbation du *business plan* le 4 novembre 2011. Par ailleurs, le 22 novembre 2011, TEPCO a reçu du gouvernement JPY 120 milliards au titre de la convention d'indemnisation concernant les risques non couverts par les assureurs.

TEPCO a versé des « indemnités provisoires » aux victimes, mais depuis octobre 2011, des « indemnités permanentes » ont été payées conformément à de nouvelles procédures publiées par TEPCO le 30 août 2011³ (procédure applicable aux dommages subis par les individus) et le 21 septembre 2011⁴ (procédure applicable aux dommages subis par les entreprises individuelles et les sociétés).

Selon la presse, TEPCO a versé jusqu'ici environ JPY 52 milliards (EUR 0,5 milliards) d'« indemnités provisoires » à 56 400 foyers, ainsi que JPY 43 milliards (EUR 0,4 milliards) supplémentaires aux particuliers pour les frais déboursés pour leur évacuation. TEPCO a également versé autour de JPY 63 milliards (EUR 0,6 milliards) aux fermiers, aux pêcheurs ainsi qu'aux petites et moyennes entreprises au titre d'« indemnités provisoires »⁵.

Notes

1. Pour la description technique de l'événement, consulter l'*AEN Infos*, vol. 29 n° 1.
2. www.tepco.co.jp/en/index-e.html.
3. www.tepco.co.jp/en/press/corp-com/release/11083007-e.html.
4. www.tepco.co.jp/en/press/corp-com/release/11092109-e.html.
5. *Reuters*, 26 septembre 2011.