

ABHANDLUNGEN / ARTICLES

Le régime japonais de responsabilité civile du fait des bases américaines

Eric SEIZELET*

- I. Introduction
- II. L'économie juridique de la responsabilité de l'État japonais du fait des bases américaines
 - 1. Un régime de responsabilité inégalitaire
 - 2. Un régime d'indemnisation incomplet
- III. Les leçons de la jurisprudence japonaise sur la responsabilité du fait des bases
 - 1. Les limites du traitement administratif des questions environnementales
 - 2. Une jurisprudence importante mais à l'efficacité contestable
- IV. Conclusion

I. INTRODUCTION

Le 22 novembre 2021, le tribunal de district de Tōkyō condamna l'État japonais à verser 550 000 Yen de dommages et intérêts à une employée japonaise de la base aérienne d'Atsugi victime de harcèlement et d'abus de pouvoir de la part de sa supérieure hiérarchique américaine. Dans sa décision, le juge releva que l'État, en l'espèce le ministère de la Défense, avait manqué à son devoir de supervision des conditions de travail des salariés japonais travaillant sur cette base et qu'il y avait bien une relation de cause à effet entre l'attitude de cette supérieure hiérarchique et les troubles de l'adaptation dont souffrait depuis la victime. C'était la première fois qu'un tribunal japonais condamnait l'État dans une affaire de harcèlement mettant en cause une base américaine.¹ Cette décision éclairait sous un jour particulier – les droits des salariés et employés japonais dans les zones et installations militaires américaines – une question plus vaste : celle des conflits liés à la coexistence entre la population japonaise et les bases américaines,

* Professeur émérite, Université Paris Cité, INALCO et CNRS, IFRAE, F-75007 Paris, France.

1 Asahi Shinbun, 22 novembre 2021. Les journaux sont cités d'après leur version numérique ; 労働判例 Rōdō Hanrei 1258, 5.

et plus généralement la diversité des statuts juridiques des personnels, civils et militaires, travaillant sur des bases à l'étranger.

S'agissant des personnels militaires, la règle générale est qu'en vertu du principe d'immunité souveraine des États, ces forces sont soustraites à la compétence juridictionnelle de l'État-hôte. Toutefois, rien n'empêche que les dommages causés aux biens et à l'intégrité physique des ressortissants de l'État-hôte du fait de l'action ou des fautes commises par les membres composants des forces stationnées puissent faire l'objet d'un règlement diplomatique bilatéral. En outre, depuis la fin de la Seconde guerre mondiale, en liaison avec la mise en place de l'OTAN en avril 1949, se sont multipliés des accords de stationnement amenés à préciser, entre autres dispositions, les régimes de responsabilité pénale et civile applicables aux forces stationnées dans le pays d'accueil. À cet égard, le Japon, bien que ne faisant pas partie de cette organisation, ne fait pas exception. La mise au point de ces accords obéit ainsi à des rapports de force contradictoires : l'État d'origine, en l'espèce les États-Unis, s'efforçant d'obtenir un maximum de privilèges et d'immunités pour les composantes des forces stationnées, tandis que le pays-hôte tente au contraire de minimiser les exceptions à sa compétence juridictionnelle. L'équilibre résultant de ces accords est parfois précaire : l'État-hôte bénéficiaire d'accords de sécurité sur lesquels se fonde la plupart du temps le stationnement de troupes étrangères, peut être tenté d'accepter des clauses portant atteinte peu ou prou à sa souveraineté pour prix de la garantie militaire offerte par l'État d'origine. En d'autres termes, la « soutenabilité » des accords de stationnement pour l'État-hôte résulte d'une évaluation des coûts et bénéfices d'une telle opération. Cette évaluation n'est pas donnée une fois pour toutes, mais *rebus sic stantibus*. Des changements intervenus dans l'ordre international, des bouleversements de politique intérieure peuvent affecter le bien-fondé de ces accords de stationnement, soit que les deux États d'accordent pour y renoncer, soit que le pays-hôte cherche à en renégocier les termes. On notera qu'en cas de renonciation, ce dernier se trouve en position de force, car l'État d'origine ne peut imposer le maintien du stationnement de ses troupes, sauf à basculer dans un système d'occupation militaire. En revanche, en cas de renégociation, l'État d'origine se trouve en position dominante, surtout pour défendre les privilèges et immunités juridictionnels des forces étrangères présentes sur le territoire. C'est donc à lui que revient le calcul précité des coûts et bénéfices, entre la consolidation de l'alliance et le type de concessions qu'il est prêt à consentir dans ce but.

Depuis 1951 et 1960 et les accords de sécurité nippo-américains, Tōkyō et Washington sont engagés dans un partenariat stratégique visant à assurer l'ordre et la stabilité en Extrême-Orient : en échange de la protection militaire des États-Unis en cas d'agression, le Japon accepte d'accueillir sur son

territoire des bases terrestres, aériennes et navales constituant l'armature du dispositif de sécurité étatsunien en vue de contenir la poussée communiste en Asie Orientale dans un premier stade puis, après la chute du mur de Berlin et la dissolution des blocs, de faire face à la montée en puissance de la Chine et à la menace balistique nord-coréenne. Le Japon n'est pas le seul pays à avoir conclu de tels accords : la Corée du Sud, sur la ligne de front, et les Philippines ont fait de même. La concrétisation de ce partenariat se solda par la présence permanente de troupes américaines dans les pays-hôtes. De ce fait, pour ce qui concerne le Japon, de nombreuses bases américaines ont été installées, depuis Hokkaïdō au nord, jusqu'à Okinawa, au cœur de l'archipel des Ryūkyū au sud. Cette présence, parfois envahissante et quelques fois conflictuelle, a subi d'importantes évolutions au cours des années qui sont de trois ordres : 1) une réduction globale des effectifs stationnés dans l'archipel avec pour conséquence la fermeture, la diminution du nombre de bases ou leur transfert aux Forces japonaises d'autodéfense (FAD) 自衛隊 *Ji'ei-tai* ; 2) un redéploiement des forces américaines sur le territoire japonais ; 3) une inégalité sur le plan territorial dans la répartition des charges et des contraintes consécutives à ce redéploiement, comme en témoigne la concentration géographique actuelle des bases dans la région d'Okinawa.² En outre, l'existence même de ce système de sécurité a été longtemps contestée par une partie de la classe politique japonaise, au moins jusque dans les années 1990, aussi bien par la gauche socialo-communiste que par une partie de la droite nationaliste, à partir d'un argumentaire sensiblement similaire : les accords en question sont « inégaux » ; ils inféodent le Japon aux intérêts américains ; ils risquent d'entraîner le pays dans un conflit dans lequel ses intérêts vitaux ne seraient pas engagés ; ils brident l'indépendance nationale. En dehors de ces arguments essentiellement politiques, ces bases soulèvent des problèmes récurrents de voisinage connus de longue date – délinquance, nuisances sonores, dégradation de l'environnement – et contre lesquels, les populations locales ont déployé une gamme diversifiée de moyens conventionnels et non conventionnels : tentatives d'intrusion dans les bases, manifestations et rassemblements sur la voie publique, protestations et pétitions auprès des autorités américaines et japonaises. Le but de ces démonstrations étant d'obtenir une

2 Le Japon accueillait en 2019 environ 55 000 hommes ce qui représente, hors opérations extérieures, la force militaire la plus importante déployée à l'étranger, <https://www.gao.gov/assets/gao-21-270.pdf>, 1. Site consulté le 28 avril 2022. Okinawa accueillait pour sa part 70% des bases américaines au Japon, soit 31 bases et autres facilités, représentant une surface de 185 km², ou 19% de la superficie globale de l'île d'Okinawa, https://www.mod.go.jp/en/publ/w_paper/wp2019/pdf/DOJ2019_3-2-4.pdf, 334.

meilleure répartition du « fardeau » des bases, en particulier entre Okinawa et les îles métropolitaines, voire le départ des troupes américaines ou, à tout le moins, une révision des accords de stationnement.³ Parmi ces moyens

-
- 3 Sur l'accord de stationnement nippo-américain (SOFA) et sa perception ambivalente au Japon, J. M. GHER, *Status of Forces Agreements : Tools to Further Effective Foreign Policy and Lessons To Be Learned from the United States-Japan Agreement*, *University of San Francisco Law Review* 37 (2002) 227–256 ; Lieutenant Commander T. D. Stone, JAGC, USN, *U.S.-Japan SOFA : A Necessary Document Worth Preserving*, *Naval Law Review* 53 (2006) 229–258 ; I. R. MCCONNEL, *A Re-Examination of the United States-Japan Status of Forces Agreement*, *Boston College International and Comparative Law Review* 29 (2006) 165–173 ; Lieutenant Commander (JAGC, USN), J.T FLYNN, *No Need to Maximize : Reforming Foreign Criminal Jurisdiction practice under the U.S.-Japan Status of Forces Agreement*, *Military Law Review* 212 (2012) 1–69 ; C. R. MASON, *Status of Forces Agreement (SOFA): What Is It, and How Has It Been Utilized?*, CRS Report June 2009 No. RL34531. Washington, DC : Congressional Research Service ; T. SEBATA, *Pros and cons for keeping United States Forces in Japan (USFJ)*, *Journal of the Faculty of Global Communication, University of Nagasaki* 13 (2012) 199–207 ; T. J. HILL, *Revision of the U.S.-Japan Status of Forces Agreement (SOFA) : Relinquishing U.S. Legal Authority in the Name of American Foreign Policy*, *UCLA Pacific basin Law Journal*, 32-2 (2015) 105–144. Sur l'opposition aux bases américaines, A. YEO, *Activists, Alliances, and Anti-U.S. Base Protests* (2011) 63–85 ; Y. KAWATO, *Protests Against U.S. Military Base Policy in Asia : Persuasion and Its Limits* (2015) 41–77 ; D. WRIGHT, *From Tokyo to Wounded Knee : Two Afterlives of the Sunagawa Struggle, The Sixties. A Journal of History, Politics and Culture* 10-2 (2017) 133–149 ; C. N. WILLIS, *Patterns of Protest and Anti-Base Activism in Japan and Okinawa*, Conference : MPSA, April 2018, https://www.researchgate.net/publication/322084236_Patterns_of_Protest_and_Anti-Base_Activism_in_Japan_and_Okinawa. Sur la situation particulière d'Okinawa, A.B NORMAN, *The Rape Controversy : is a Revision of the Status of Forces Agreement with Japan Necessary ?* *Indiana International and Comparative Law Review* 6-3 (1996) 718–740 ; M.S. INOUE, *Okinawa and the U.S. Military : Identity Making in the Age of Globalization* (2007) ; D. C. LUMMIS, *The US-Japan Status of Forces Agreement and Okinawan Anger. A Debate*, *The Asia Pacific Journal. Japan Focus* 6-10 (2008), <https://apjjf.org/-C-Douglas-Lummis/2933/article.pdf> ; G. MCCORMACK/S. O. NORIMATSU, *Resistant Islands : Okinawa Confronts Japan and the United States* (2012) ; P. JIN, *The All Okinawa Movement : Political and Legal Implications of the Okinawan Protest against the US Bases*, *Journal of East Asia and International Law* 2016, 562–575 ; B. GINTAUTAS, *Loosing the Okinawa Knot. A Mixed-Methods Study of Okinawan Public Perceptions of the U.S. Military*, September 2018, PHD Dissertation in public policy analysis, Pardee RAND Graduate School, https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/rgs_dissertations/RGSDA800/RGSDA814-1/RAND_RGSDA814-1.pdf. La bibliographie en langue japonaise sur la question est considérable. Parmi les publications les plus marquantes, T. AKETAGAWA [明田川融], *日米行政協定の政治史、日米地位協定研究序説* [Histoire politique de l'accord administratif nippo-américain. Introduction aux recherches sur l'accord de

conventionnels, le présent article se focalise sur la voie juridictionnelle, et plus particulièrement sur l'action civile et le régime de réparation des dommages, question peu évoquée dans la littérature qui s'est surtout focalisée sur la responsabilité pénale des militaires américains opérant ou affectés à l'étranger, la plus médiatisée en raison de son impact sur les sociétés d'accueil. Avec pour objectif, à travers l'analyse de l'économie juridique du régime de responsabilité civile et des leçons de la jurisprudence japonaise, de répondre aux problématiques suivantes : quelle est l'articulation entre le recours aux tribunaux et les autres formes de protestation ? Quelle est la fonction particulière des procès civils concernant la question des bases ? Quelles réponses la justice japonaise a-t-elle apporté aux revendications et doléances des riverains ? En quoi la responsabilité de l'État japonais est-elle engagée pour des faits concernant le fonctionnement des bases et les agissements des militaires américains ?

II. L'ÉCONOMIE JURIDIQUE DE LA RESPONSABILITÉ DE L'ÉTAT JAPONAIS DU FAIT DES BASES AMÉRICAINES

Les deux textes principaux gouvernant le régime de la responsabilité de l'État japonais du fait de l'activité des bases américaines sont l'art. XVIII de l'accord de stationnement des Forces américaines au Japon, et la loi portant dispositions spéciales relatives au régime de la responsabilité civile concernant les litiges liés au stationnement précité.⁴ Ces deux textes défi-

stationnement nippo-américain], 1999 ; H. MAEDOMARI (ed.) [前泊博盛], 日米地域協定入門 [Introduction à l'accord de stationnement nippo-américain] (2013) ; H. UMEBAYASHI [梅林宏道], 在日米軍、変貌する日米安保体制 [Les forces américaines stationnées au Japon. Les mutations du système de sécurité nippo-américain] (2017) ; A. YAMAMOTO [山本章子], 日米地位協定、在日米軍と「同盟」70年 [L'accord de stationnement nippo-américain. Les forces américaines au Japon et les 70 ans de l'alliance] (2021).

- 4 Pour l'intégrale du texte du SOFA promulgué le 23 juin 1960, https://www.usarj.army.mil/Portals/33/cmdstaffs/sja/doc/sofa_201601.pdf. 日本国とアメリカ合衆国との間の総合協力及び安全保障条約第六条に基づく施設及び区域並びに日本国における合衆国の軍隊の地位に関する協定の実施に伴う民事特別法 *Nihon-koku to amerika gasshū-koku to no aida no sōgō kyōryoku oyobi anzen hoshō jōyaku dai-roku-jō ni motozuku shisetsu oyobi kuiki narabi ni nihon-koku ni okeru gasshū-koku no guntai no chii ni kansuru kyōtei ni jissshi ni tomonau minji tokubetsu-hō* [Loi spéciale portant réglementation des litiges civils en application de l'accord sur les zones et établissements, ainsi que la position des forces des États-Unis d'Amérique au Japon, pris en vertu de l'article 6 de l'accord de sécurité et de coopération mutuelle entre le Japon et les États-Unis d'Amérique], loi n°121/1952. On a répertorié 26 textes de loi composant le régime juridique des bases américaines au Japon. H. UMEBAYASHI, *supra* note 3, 186.

nissent un régime de responsabilité inégalitaire entre le Japon et les États-Unis qui n'est pas sans zones d'ombres.

1. *Un régime de responsabilité inégalitaire*

D'un point de vue général, la Constitution japonaise dispose que « toute personne qui a subi un dommage du fait d'un acte illégal d'un fonctionnaire a la faculté d'en demander réparation auprès de l'État ou d'une personne morale publique dans les conditions prévues par la loi ».⁵ Cet article garantit la responsabilité de l'État à raison des dommages causés par les fautes commises dans l'exercice de ses prérogatives de puissance publique. Ce droit est garanti à tous, sans condition de nationalité, mais ne s'exerce que dans le cadre prévu par une loi promulguée en 1952.⁶ Avec deux conséquences : il n'est pas possible d'en référer directement à la Constitution pour obtenir réparation. Il appartient aux législations subséquentes de définir le contenu concret de ce droit, mais dans des conditions qui en permettent l'exercice effectif et ne privent pas en substance les citoyens d'obtenir réparation à travers des dispositifs partiels et totaux d'exonération de responsabilité.⁷ C'est l'art. 2, al.1 de cette loi de 1951 qui pose le principe de la responsabilité de l'État pour les dommages causés par la création et la gestion des ouvrages publics, 公の営造物 *kō no eizō-butsu*, tant à l'égard des utilisateurs que des tiers.⁸ L'art. XVIII du SOFA États-Unis Japon et la loi portant dispositions spéciales précitée de 1952 posent les trois principes suivants : 1) l'État est tenu de réparer les dommages causés à autrui⁹ par les actes illégaux commis sur le territoire japonais par les membres composantes des armées de terre, de mer et de l'air des États-Unis et de leurs employés dans l'exercice de leurs fonctions, dans les mêmes conditions que les actes illégaux commis par les fonctionnaires de l'État japonais dans l'accomplisse-

5 Art. 17 de la Constitution du Japon, 日本国憲法 *Nihon-koku kenpō*.

6 国家賠償法 *Kokka baishō-hō* [Loi portant réparation des dommages causés par l'État], loi n°125/1952.

7 Cour suprême, arrêt d'assemblée du 11 septembre 2002, 民集 *Minshū* 56, 1439.

8 Cour suprême, arrêt d'assemblée du 16 décembre 1981, 民集 *Minshū* 35, 1369. Solution dégagée à propos de l'aéroport d'Osaka.

9 Il ne s'agit pas seulement des personnes physiques de nationalité japonaise, mais aussi des personnes morales, y compris des régies publiques – sur ce point les Américains n'étaient pas d'accord –, et des étrangers en transit ou résidant dans l'archipel. Yutaka SHIMADA, directeur de l'agence des Installations de défense, chambre des Représentants, commission du budget, 27 février 1971, No 17. Les citations des débats parlementaires sont extraites du site intitulé 国会会議録検索システム *Kokkai kaigi-roku kensaku shisutemu*, <https://kokkai.ndl.go.jp>.

ment de leur service ;¹⁰ 2) l'État japonais est également responsable des dommages infligés à autrui sur le territoire japonais par suite de la création ou d'une maîtrise défectueuses des ouvrages et autres biens dont les États-Unis ont la possession, l'usage et le contrôle, dans les mêmes conditions que les dommages résultant de l'établissement et la maîtrise des ouvrages et biens détenus par l'État japonais ; 3) ces règles de responsabilité ne s'appliquent pas aux dommages infligés par des militaires étatsuniens aux familles des membres composantes des forces armées américaines et de leurs employés civils. En d'autres termes, les règles de mise en cause de la responsabilité civile des Forces armées américaines sont similaires à celles régissant les dommages causés par les FAD. Ce sont toujours les juridictions japonaises qui interviennent en aval des procédures de règlement : il n'y a donc pas, dans le cas d'espèce, de partage des compétences entre les juridictions japonaise et américaine, à la différence du traitement des affaires criminelles. Le système de droit commun de la responsabilité de l'État japonais repose enfin sur un système dual de responsabilité : responsabilité pour faute dans le cas d'un dommage causé par un agent ; responsabilité sans faute si le dommage est causé par un ouvrage.¹¹ Ainsi, pour la seule période entre 1997 et 2017, tous types d'affaires confondues, les forces américaines ont été impliquées dans 5573 incidents (dont 2963 pour Okinawa) ayant donné lieu à un total de 4,7 milliards de Yen de dédommagements (dont 2 milliards pour Okinawa) tant du Japon que des États-Unis.¹² Autrement dit, par rapport au système général de responsabilité de l'État japonais, le régime de responsabilité civile applicable aux bases américaines présente, comme nous le verrons, quatre caractéristiques principales. Premièrement, au niveau des principes de réparation, il est calqué sur celui des dommages résultant de l'activité des FAD car, mise à part l'hypothèse de la responsabilité pénale des militaires américains, les faits générateurs des dommages résultant des activités et entraînements militaires, tels que les accidents d'aéronefs, de tirs, la manipulation défectueuse d'engins militaires ou de substances chimiques dangereuses, sont similaires. Deuxièmement, l'existence d'une « loi spéciale » sur les litiges civils implique que le droit commun de la responsa-

10 Par actes illégaux 不法行為 *fuhō kōi*, le gouvernement n'entend pas seulement les atteintes à la réglementation existante, mais aussi à des intérêts légaux légitimes dignes de protection en tant que droits subjectifs. Isamu ARAI, directeur de la 3ème division de la direction législative du Cabinet, chambre des Représentants, commission spéciale sur la promotion des sciences et des techniques, 18 mars 1971, No 7.

11 M. ARAI [新井誠] *et al.*, 憲法 II 人權 [Droit constitutionnel II. Les droits humains] (2018) 237.

12 Masayoshi TATSUMI, commissaire à la défense, secrétariat du ministre de la Défense, chambre des Conseillers, commission spéciale sur Okinawa et les Territoires du nord, 1^{er} juin 2017, No 4.

bilité de l'État japonais ne s'applique que selon les règles de procédure et de fond qu'elle prévoit. Troisièmement, dans son fonctionnement concret, ce régime présente des processus différenciés d'évaluation des préjudices entre les parties japonaise et américaine qui sont une source de désorientation pour le justiciable. Quatrièmement enfin, compte-tenu du statut particulier des bases américaines, les mécanismes d'exécution forcée en matière de production de preuves, d'instruction et d'expertise par exemple sont limités. En ce sens, le droit de juridiction japonaise subit, au civil, les mêmes contraintes qu'au pénal.

Dans le détail, en cas de dommages subis du fait de l'activité des bases, deux cas de figures se présentent. Si le dommage a été causé en cours de service, sa réparation incombe aux autorités japonaises. Dans ce cas, la demande doit être présentée dans un délai de trois ans pour les atteintes aux biens, cinq ans pour les atteintes à l'intégrité physique des personnes, vingt ans si le dommage est imputable à un acte illégal.¹³ Concrètement, la demande doit être présentée auprès des services déconcentrés du ministère de la Défense dans le département de survenue du dommage. Après enquête et expertise dans les conditions définies par une ordonnance des services du Premier ministre,¹⁴ afin de déterminer en particulier si l'accident a eu lieu au cours du service ou hors service, trois rounds de négociation s'engagent avec la partie américaine aux termes desquels la direction départementale de la défense établit et notifie à la victime une proposition d'indemnisation. Une fois la notification effectuée, la victime peut soit l'accepter soit la refuser. Dans ce dernier cas elle peut attaquer l'État japonais devant les tribunaux selon les règles du droit commun de la loi de 1952. Un système de répartition prévoit que si la responsabilité du dommage revient à la seule partie américaine, la clef de répartition est la suivante : 75% pour la partie américaine ; 25% pour la partie japonaise. Si la responsabilité du dommage est partagée, ou s'il n'est pas possible de déterminer la part de celle qui revient à chacun, il est prévu un partage égalitaire entre les deux parties. La victime a deux mois pour accepter la répartition. Le système a l'avantage de la simplicité de calcul, mais ne permet pas une indemnisation proportionnelle à la part effective de responsabilité. Entre 1952 et 2017 les Forces armées américaines ont été impliquées dans 49979 affaires dans l'accomplissement du service ayant occasionné 521 décès, pour un volume global

13 SOFA États-Unis Japon, art. XVIII al. 5. Délais conformes aux art. 724 et 724-2 du code civil.

14 Ordonnance modifiée No 42 du 31 juillet 1962 portant sur le régime de l'indemnisation de victimes des dommages causés par les forces armées américaines. Il est d'usage que la partie japonaise ne réclame pas à la partie américaine les sommes déboursées au titre de ces frais d'enquête et d'expertise préalables.

d'indemnisation de 9,2 milliards de Yen hors procès pour nuisances sonores.¹⁵ L'accord SOFA stipule également que les Forces armées américaines et leurs employés ne sont pas assujettis aux procédures d'exécution des jugements civils rendus contre eux à raison des fautes commises dans l'exécution du service.¹⁶ La doctrine comme la jurisprudence considèrent que cette disposition doit être interprétée strictement : elle ne fait qu'exonérer les forces armées américaines des procédures d'exécution forcée des décisions de justice. Elle ne signifie pas que les militaires américains ne peuvent être parties à un procès civil, ni qu'ils soient soustraits par principe à la juridiction japonaise dans les affaires civiles.¹⁷ Par ailleurs la conjonction entre l'art. XVIII de l'accord de stationnement et la loi de 1952 sur la réparation des dommages causés par l'État, empêche que soit mise en cause la responsabilité civile individuelle du supérieur hiérarchique – donc du commandant de la base américaine – conformément au droit commun de la responsabilité de l'État.¹⁸

Si le dommage a été causé en dehors du service (infractions au code pénal, accidents de la circulation en particulier ou, selon la doctrine, résultant d'activités privées de service, de manipulation de biens, de l'exécution de contrats immobiliers, voire de procédures de divorce ou d'adoption¹⁹), la

15 D'après les documents communiqués par le ministre de la Défense au député communiste Seiken AKAMINE, Shinbun Akahata, 17 décembre 2018. À quoi il faut ajouter 161337 incidents hors service ayant occasionné 572 morts. Les incidents hors service sont donc au moins trois fois plus nombreux. Ils renferment également les infractions les plus graves (viol, meurtres, incendies volontaires, vols qualifiés...). Plus récemment, entre 2014 et 2019, les militaires américains et la composante civile ont été impliqués dans 2215 affaires dont 1833 accidents de la circulation. Les accidents de la circulation, dont 996 ont été commis en dehors du service, constituent, de loin, les infractions les plus nombreuses, Tōkyō Shinbun, 13 octobre 2019.

16 Art. XVIII, al. 5 (f). Ce qui signifie qu'elle reste possible en cas de jugement sur des dommages infligés en dehors du service.

17 S. MIYAZAKI [宮崎繁樹], 米軍機墜落事故訴訟判決について [Au sujet de la décision rendue dans l'affaire du crash d'un aéronef de l'armée américaine], 法律時報 Hōritsu Jihō, 725 (1987) 65 ; jugement du tribunal de district de Yokohama, 4 mars 1987, 判例時報 Hanrei Jihō 1225 (1987) 45.

18 Cour suprême, 2^{ème} chambre, arrêt du 20 octobre 1978, 民集 Minshū 32, 1367. Également tribunal de district de Naha branche d'Okinawa, 16 septembre 2004, non publié, à propos du refus d'engager la responsabilité du commandant de la base de Futenma, le colonel Richard W. LUEKING, dans une affaire de nuisance sonore sur la base des articles 709 et 710 du code civil. *Contra*, M. TAKASAKU [高作正博], 米軍司令官に対する民事裁判権. 普天間爆音訴訟の論点 [L'instance civile contre les commandants de base américains. Les points en discussion concernant le procès des nuisances sonores de Futenma], 琉大法学 Ryūdai Hōgaku 74 (2005) 1–30.

19 J. WOODLIFFE, *The Peace Time Use of Foreign Military Installations under Modern International Law* (1992) 221.

réparation du préjudice intervient à travers une négociation entre l'auteur du dommage, ses assurances personnelles et la victime dans un délai de deux ans après la survenance du dommage. Dans nombre de cas, les demandes d'indemnisation sont consécutives à une infraction pénale commise par l'auteur du dommage. Rien n'empêche à ce stade que la victime ou ses ayants droits tentent d'obtenir directement réparation auprès de lui devant les tribunaux japonais. S'il s'avère, en cas de condamnation, que le défendeur est insolvable, qu'il ne se trouve plus au Japon par suite d'une mutation, ou si son assurance ne permet pas de couvrir l'indemnisation, ou encore si les discussions à l'amiable n'aboutissent pas sur le montant des dommages et intérêts, les autorités américaines se substituent à l'auteur du dommage.²⁰ Dans ce dernier cas, la procédure prévoit qu'un constat doit être dressé auprès des services compétents du ministère de la Défense qui, après enquête, transmettent le dossier aux autorités américaines en faisant une proposition de règlement : si la justice japonaise s'est déjà prononcée, la proposition sera normalement alignée sur la somme allouée par le tribunal. Mais même s'il y a eu une décision de justice préalable, les autorités américaines ne sont pas liées par elle car les procédures administratives de paiement à titre gracieux et judiciaires d'indemnisation sont indépendantes. Après étude, la partie américaine décide d'accorder ou non un – *ex gratia payment* –, en fixe le montant et la décision est notifiée à la victime. Généralement, les sommes accordées étaient notoirement très inférieures à celles ordonnées par la justice japonaise.²¹ Le terme même d'*ex gratia payment* (慰謝料 *isha-ryō*) suggère que la somme d'argent accordée est une manifestation de bonne volonté n'impliquant pas reconnaissance formelle de responsabilité.²² À partir de

20 SOFA États-Unis Japon., art. 18 al. 6.

21 À la Diète par exemple, on a cité le cas d'ayant droits ayant obtenu en 1967 de la justice japonaise une somme de 14,8 millions de Yen pour deux millions de Yen d'*ex gratia payment*, portés à quatre après négociations. Masakuni ANZAI, directeur général auprès de l'agence des Installations de défense, chambre des Représentants, commission du Cabinet, 27 et 28 mars 1975, No 9 et 10. De façon générale, les pouvoirs publics japonais sont réticents à communiquer le montant et la date des *ex gratia payments* accordés à titre individuel par la partie américaine au motif de la protection de la vie privée. Premier ministre Tarō ASŌ, réponse No 17-390 en date du 22 mai 2009 à la question écrite du député Kantoku TERUYA, Parti social-démocrate, portant sur les frais d'enquête et d'expertise des dommages en cas d'accidents causés par les forces armées américaines, la composante civile et leurs familles. Dans le même sens, CHII KYŌTEI KENKYŪKAI [地位協定研究会], 日米地位協定逐条批判 [Critique article par article de l'accord de stationnement nippon-américain], 1997, 176.

22 Le fondement juridique de ce paiement est the Foreign Claims Act du 2 janvier 1942, 10 U.S.C. & 2734–2736. Le principe qui gouverne cette pratique est d'éviter que l'absence de réparation ne nuise aux bonnes relations avec le pays d'accueil et que le

cette notification, si la victime n'est pas satisfaite de la somme proposée, elle peut saisir la justice japonaise et attaquer, non pas le gouvernement des États-Unis qui n'a pas l'obligation d'indemniser la victime dans ce cas de figure, mais l'auteur du dommage, c'est-à-dire engager le cas échéant une seconde action en justice. Ce système, lourd, long et coûteux, était particulièrement défavorable à la victime, alors que l'auteur du dommage est impécunieux et ne se trouve même plus au Japon dans la plupart des cas. De ce fait, dès 1962, il a été prévu que si la victime n'était pas satisfaite du montant de l'*ex gratia payment*, un système de compensation financière administrative, *mimai-kin*, pouvait être institué par la direction départementale des services de la défense, après concertation avec le directeur – plus tard le ministre – de l'agence de Défense.²³ En outre, un rapport du 2 décembre 1996 du SACO²⁴ a préconisé qu'en cas d'accident survenu en dehors du service, la différence entre l'indemnisation initialement proposée par la partie américaine et la somme allouée par le tribunal à la suite d'un jugement définitif pourra être comblée par l'État japonais sous forme de d'« indemnités de consolation », SACO 見舞金 *mimai-kin*.²⁵ Le montant payé à ce titre par les autorités japonaises s'est élevé, durant la période de 1997 à 2016, à 467 millions de Yen pour quinze affaires, dont 240 millions de Yen pour six affaires à Okinawa.²⁶ Toutefois, selon le ministère de la Défense, ces chiffres ne concernent que les affaires ayant donné lieu à un petit nombre de procès car entre 1996 et 2016, 19555 cas d'accidents de la circulation, d'aéronefs et autres infractions pénales survenus hors service ont relevé du système d'indemnisation prévu à l'art. 18 al. 6 de l'accord de stationnement.²⁷ Le système de compensation SACO n'a donc concerné qu'une minorité d'affaires venues en jugement, en raison du manque d'information,

stationnement des troupes étrangères soit assimilé à une occupation. S. LAZAREFF, *Status of Military Forces under Current International Law* (1971), 268, 271.

23 Ordonnance précitée No 42 du 31 juillet 1962, art. 14 et 15.

24 *Special Action Committee on Okinawa*. Organisme bilatéral nippo-américain créé en novembre 1995 visant à réduire les charges et le format des bases américaines à Okinawa, à la suite de l'enlèvement et du viol d'une écolière de douze ans par trois militaires américains qui avait soulevé une vague d'indignation dans le pays.

25 <https://www.mod.go.jp/j/proceed/service/songai/index.html>.

26 Premier ministre Shinzō ABE, réponse No 196-138 en date du 20 juin 2018, à la question écrite de Mme Keiko ITOKAZU, membre de la chambre des Conseillers, Parti social-démocrate. Pour pouvoir en bénéficier, l'allocataire doit obtenir l'accord de l'ensemble des héritiers, afin d'éviter les querelles successorales.

27 Nobuaki MIYAMA, directeur de la coopération régionale, ministère de la Défense, chambre des Représentants, commission des affaires de sécurité, 25 novembre 2016, No 4.

de la complexité de la procédure, de la lassitude ou de l'hésitation des victimes à contester en justice le montant de l'*ex gratia payment*.

Par ailleurs, la question du champ d'application *ratione personae* de l'article XVIII alinéa 6 du SOFA visant la réparation des dommages causés hors service par des membres composants des forces armées américaines et leurs employés (*employees*) peut poser difficulté, dont l'affaire suivante offre une illustration : en avril 2016, une jeune japonaise de vingt ans originaire d'Uruma (Okinawa) avait été tuée par un ressortissant américain, ancien Marine, travaillant sur la base de Kadena, dans des circonstances particulièrement atroces : enlèvement, viol, meurtre, recel de cadavre. L'affaire avait, une fois de plus, mis en valeur – du moins du point de vue de la région – le caractère potentiellement criminel des bases américaines d'Okinawa.²⁸ Si les autorités étatsuniennes ne firent pas difficulté au développement de l'action pénale, il n'en fut pas de même au civil. En dépit de la condamnation du meurtrier à des dommages et intérêts – dont le montant est inconnu en raison du huit clos décrété par le tribunal de district de Naha – et de l'insolvabilité du condamné, elles refusèrent de s'y substituer et de verser un paiement à titre gracieux, au motif qu'il n'était plus à l'époque des faits ni un membre des forces armées, ni un employé de l'armée américaine, mais un élément de la « composante civile », *civilian component* ou 軍属 *gunzoku*, salarié d'une société privée de services internet opérant sur la base.²⁹ Or, selon l'interprétation du gouvernement japonais, communiquée à la Diète au printemps 2018, l'alinéa 6 précité devrait également s'appliquer aux emplois indirects.³⁰ On était donc clairement en présence d'une divergence d'interprétation autour de la notion d'« employés » susceptible d'entraver l'indemnisation légitime des ayants droits de la victime. Finalement, après négociations, le 11 juillet, la partie américaine

28 Selon la douzième édition (2016) du rapport de l'Association féminine de lutte contre la violence militaire, 基地、軍隊を許さない行動する女達の会 (*Kichi, guntai o yurusanai kōdō suru onnatachi no kai*) animée par Mme Suzuyo TAKAZATO, les bases américaines d'Okinawa auraient été à l'origine depuis 1996 de plus de 350 cas avérés d'infractions et de crimes sexuels, mais beaucoup échapperaient encore à la connaissance de la police. De la même, Okinawan Women Demand U.S. Forces Out After Another Rape and Murder : Suspect an ex-Marine and U.S. Military Employee, *The Asia Pacific Journal. Japan Focus*, 14-11 (2016), <https://apjjf.org/2016/11/Takazato.html>.

29 Asahi Shinbun, 13 mars 2018. Kenneth F. SHINZATO avait été condamné à la prison à perpétuité en décembre 2017 par le tribunal de district de Naha, peine confirmée en appel le 20 septembre 2018 et devenue définitive, faute de pourvoi devant la Cour suprême.

30 Kazuhiro SUZUKI, directeur de l'Amérique du Nord, ministère des Affaires étrangères, chambre des Représentants, commission des affaires de sécurité, 20 mars 2018, No 2.

consentit à un *ex gratia payment* dont le montant n'a pas été divulgué. Il ne fait aucun doute que la fermeté du Premier ministre Shinzō ABE (1954–2022) stimulée par l'échéance du renouvellement partiel de la chambre des Conseillers en juillet 2016, le retentissement médiatique de ce fait divers, et l'entretien au sommet entre le ministre de la Défense Itsunori ONODERA et son homologue américain James N. MATTIS, Secrétaire à la défense, ont contribué à sa solution relativement rapide. Mais l'incident avait ravivé des plaies à vif, à propos des bases comme foyers de délinquance sexuelle. Une seconde illustration récente concerne le vol commis en décembre 2020 par un mineur d'un militaire de la base d'Iwakuni, le compromis avec la victime, d'un montant de 5000 dollars, n'ayant pas été exécuté, le tribunal sommaire d'Iwakuni, en l'absence du défendeur qui ne s'était pas présenté, confirma le 13 mars 2021 le paiement de 5000 dollars. Toutefois la victime aura peu de chance d'être indemnisée car, en tant que mineur, le cas ne relève pas des possibilités de substitution par l'administration américaine d'un militaire ou d'un employé de bases insolvable ou défaillant.³¹

Il reste la question de savoir si, en présence d'une infraction commise par un militaire américain, la responsabilité de la hiérarchie, et donc du gouvernement japonais, ne pourrait être mise en question dans le cadre de l'art. 1 de la loi portant dispositions spéciales précitée de 1952, même si l'infraction a été commise hors du service, au cas où un défaut de vigilance de la hiérarchie aurait été constaté, faute par exemple de règlement sur la consommation d'alcool et les sorties. Si cette thèse devait être admise, cela signifierait que les autorités américaines et japonaises ne pourraient plus s'abriter derrière les circonstances de l'infraction – dans le cadre ou en dehors du service – pour se soustraire à leur responsabilité. Dans une affaire de vol qualifié suivie de meurtre à Yokosuka, le tribunal de district de Yokohama a bien condamné le 20 septembre 2009 l'auteur du meurtre à payer au conjoint survivant 65 millions de Yen de dommages et intérêts, après avoir prononcé, le 6 juin 2006 une peine de prison à perpétuité : les juges ont accordé des dommages et intérêts relativement élevés compte tenu de la « brutalité et de l'obstination avec lesquelles le crime avait été commis par quelqu'un formé à tuer sans hésitation ». En revanche, si le tribunal de Yokohama a estimé que l'autorité hiérarchique n'est pas dispensée du devoir de surveillance sur les agissements de ses subordonnés même en dehors du service, il a jugé que cette responsabilité, et celle du Japon, ne pouvait être engagée qu'en cas de manquement grave à cette obligation de vigilance et qu'en conséquence, ils ont refusé de condamner l'État japonais. Malgré tout, ce jugement avait été salué un peu hâtivement par une partie de la doctrine estimant qu'il ouvrait la voie à une meilleure indemnisation

31 Asahi Shinbun, 13 juillet 2021.

par l'État des dommages infligés en dehors du service.³² Ce jugement a été confirmé en appel par la Cour supérieure de justice de Tōkyō le 22 juin 2012, au motif que « le pouvoir de l'autorité hiérarchique ne saurait s'étendre à l'ensemble des actes de la vie quotidienne », puis par la Cour suprême le 26 juin 2013.³³ Un ensemble de décisions qui confirme la difficulté à admettre la responsabilité de l'État japonais pour les actes de militaires américains commis en dehors du service qui confirme, pour les uns, l'excessive mansuétude dont bénéficie les militaires étatsuniens avec le soutien tacite des autorités japonaises.³⁴ On notera enfin qu'une loi de 2007 a introduit un système d'action civile qui améliore les droits de la victime. Avant cette loi, cette dernière devait faire face à deux actions judiciaires – pénale et civile –, l'une pour obtenir la condamnation de l'auteur de l'infraction, l'autre pour obtenir des dommages et intérêts devant deux instances différentes : une double procédure longue et coûteuse. Désormais, la demande d'indemnisation peut-être directement déposée devant le même tribunal qui a rendu une décision de culpabilité, mais uniquement dans le cas d'infractions graves (homicide, viols, coups et blessures volontaires, enlèvement et séquestration...)³⁵

2. *Un régime d'indemnisation incomplet*

Les critiques à l'encontre du régime d'indemnisation sont de deux ordres : les unes concernent plus spécifiquement la réparation des dommages causés en dehors du service, les autres les lacunes plus générales du système de responsabilité civile organisé par le SOFA.

32 T. AWAJI [淡路剛久], 米軍人事実的不法行為と国の責任について [À propos des actes illégaux de fait commis par les militaires américains et la responsabilité de l'État], 法律時報 Hōritsu Jihō 1015 (2009) 62–69 ; 訟務月報 Shōmu Geppō 59, 1767.

33 L'affaire se solda par un compromis global pour solde de tout compte le 17 novembre 2017, le plaignant regrettant toutefois que l'auteur du meurtre n'ait pas eu à déboursier un seul Yen. Au total le règlement était intervenu après onze ans de procédure, <https://www.kanagawa-rouren.jp/archives/5154>.

34 S. NAKAMURA [中村晋輔], 米兵犯罪についての米軍上司の監督権限不行使の違法性 [L'illégalité de l'abstention d'agir de l'autorité hiérarchique américaine concernant les infractions commises par les militaires étatsuniens], 法と民主主義 Hō to Minshu shugi 482 (2013) 49–53.

35 犯罪被害者等の権利利益の保護を図るための刑事訴訟法等の一部を改正する法律 Hanzai higai-sha-tō no kenri riei no hogo o hakaru tame no keiji soshō-hō-tō no ichibu o kaisei suru hōritsu [Loi portant révision partielle des dispositions du code de procédure pénale relatives à la protection des intérêts légaux des victimes d'infractions], loi n°95/2007. La loi a été appliquée pour la première fois dans l'affaire d'Uruma. Voir *supra* p. 12.

Sur le premier point, lorsque le cas arrive au procès, la réforme précitée de décembre 1996 a été sans effet sur l'écart constaté de longue date entre l'indemnité proposée par les autorités américaines et celle allouée par la justice japonaise : dans l'affaire Noboru GIBO, les Américains avaient proposé 13,4 millions de Yen, et la justice japonaise un peu plus de 75 millions. De même, dans l'affaire précitée de Yokosuka, c'est le gouvernement japonais qui combla l'écart entre les 65 millions de Yen octroyés par les juges et les 28 millions de Yen proposés par la partie américaine.³⁶ Des différentiels importants qui reposent sur des critères d'appréciation divergents, non communiqués à la partie japonaise,³⁷ et qui s'expliquent aussi par la volonté du juge japonais d'imprimer de façon symbolique un caractère punitif aux réparations octroyées. En outre, dans ces compromis à l'amiable, 示談書 *jidān-sho*, proposés par la partie américaine figuraient une triple clause de renonciation à engager la responsabilité de l'administration américaine, de l'auteur du dommage et du gouvernement japonais. Seule la dernière a disparu des compromis à partir de juillet 2015. Enfin entre le début de la procédure et le paiement effectif par les autorités américaines, un laps de temps important peut s'écouler. Selon les documents du ministère de la Défense communiqués à la Diète, les écarts les plus importants peuvent atteindre sept ans et neuf mois. Même lorsque le tribunal à l'issue d'un procès civil, ordonne à l'État japonais le paiement d'intérêts de retard, le ministère de la Défense y est hostile au motif que la compensation vise à combler une différence d'évaluation entre les deux parties américaine et japonaise et n'est pas assimilable à l'indemnisation d'un préjudice direct subi par suite d'un manquement de l'administration.³⁸ Il est possible aussi que l'administration japonaise estime légitime de ne pas assumer un retard imputable à la partie américaine. On en arrive parfois à des situations extrêmes, où les ayants droits sont obligés d'attaquer le refus de l'État japonais en dommages et intérêts, et sont déboutés par la justice, au motif que l'indemnité de consolation n'est pas un droit pour les victimes, mais une

36 Asahi Shinbun, 18 novembre 2017.

37 Nobuaki MIYAMA, directeur de la coopération régionale du ministère de la Défense, chambre des Conseillers, commission des affaires juridiques, 23 mai 2017, No 13.

38 Katsuya OGAWA, ministre-adjoint de la Défense, chambre des Représentants, commission des affaires étrangères, 27 juillet 2011, No 14 ; MIYAMA, *supra* note 37. Le délai peut être dû aussi au retard des responsables de la défense à transmettre le dossier d'indemnisation à la partie américaine : dans une affaire d'incendie criminel intervenu à Yokosuka en juillet 2002, arguant des difficultés d'expertise, le dossier n'a été transmis que huit ans après les faits. Yomiuri Shinbun, 21 avril 2010. Pour une critique des délais d'indemnisation et de la difficulté à admettre les indemnités de retard, M. Sōhei NIHI, Parti communiste, commission des affaires juridiques, chambre des Conseillers, 23 mai 2017, No 13.

« libéralité » consentie par l'État japonais en vertu de son pouvoir discrétionnaire, que le fondement juridique de la prestation compensatoire SACO n'est pas un texte de loi mais une simple décision du Cabinet, et qu'elle ne constitue pas un acte de puissance publique faisant grief susceptible d'être contesté devant les tribunaux. Un raisonnement contestable calqué en partie sur le régime de l'*ex gratia payment* versé par les autorités américaines pour les dommages causés en dehors du service.³⁹ Pour conforter la situation des victimes, les deux gouvernements sont convenus, dans le cadre du rapport du SACO précité, de trois initiatives : 1) adhésion optionnelle à des assurances automobiles pour les militaires américains ;⁴⁰ 2) système de prêt sans intérêt ; 3) mécanismes d'avance sur indemnisation (depuis mars 1997). Ces deux dernières mesures étant destinées à aider financièrement les victimes dans leurs démarches.⁴¹ Au total, malgré ces « avancées » ponctuelles, ce régime d'indemnisation est doublement incomplet et injuste puisque d'une part, il fait peser la charge de ces délais importants non sur l'auteur du dommage ou les autorités américaines, mais sur la victime ou ses ayants droits et que d'autre part, le système de compensation du SACO permet à la partie américaine de se dédouaner partiellement, quand bien

39 Ainsi en est-il d'une affaire remontant en 2008 : un chauffeur de taxi avait été grièvement blessé par deux militaires américains en dehors du service et était prématurément décédé en 2012. La famille avait obtenu de la partie américaine une somme de 1,42 million de Yen, alors que le tribunal de district de Naha avait accordé en 2018 aux héritiers 26,42 millions de Yen y compris d'indemnités de retard, mais le bureau de la défense d'Okinawa avait refusé de payer ces dernières et exigé que la famille renonce à tout recours ultérieur. Contraints de rejeter l'offre d'indemnisation du bureau, les ayants droits formèrent un nouveau recours en dommages et intérêts devant le même tribunal de district de Naha qui rejeta cette fois-ci la requête. Une décision que la presse locale jugea « irresponsable » et « méprisante pour les habitants ». Tribunal district de Naha, 14 juillet 2022, https://www.courts.go.jp/app/files/hanrei_jp/466/091466_hanrei.pdf. Éditorial du Ryūkyū Shinpō, 17 juillet 2022. Également sur la même affaire, éditorial de l'Okinawa Taimusu, 11 juillet 2018 ; Mainichi Shinbun, 14 juillet 2022. Pour une discussion de l'ensemble de cette espèce, 米軍の抗無害不法行為と SACO 見舞金不支給事件 [Les actes illégaux des militaires américains commis en dehors du service et l'affaire du refus de paiement de l'indemnité de consolation SACO], numéro spécial de la revue 賃金と社会保障 Chingin to Shakai hoshō 1815 (2022) 4.

40 Ce système a été proposé officiellement par la partie américaine en janvier 1997, mais le nombre et la proportion d'affiliés ne sont pas connus du gouvernement japonais. Réponse du Premier ministre Tarō ASO No 170-3 en date du 3 octobre 2008 à la question écrite du député Kantoku TERUYA, Parti social-démocrate, relative au système d'affiliation volontaire à l'assurance automobile des membres composants des Forces armées américaines stationnées et à l'indemnisation des victimes d'accidents automobiles.

41 <https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/sfa/qa11.html>.

même la responsabilité pénale pleine et entière de l'auteur de l'infraction, aurait été reconnue par les tribunaux.⁴² De façon générale, l'écart entre les sommes payées par le gouvernement japonais à la suite d'une décision de justice définitive et celles allouées par la partie américaine oscille, selon la nature des contentieux de deux, à cinq pour les accidents de la circulation : entre 1996 et 2016, le gouvernement japonais aurait déboursé de ce chef 61,69 millions de Yen contre 13,40 millions de Yen seulement à la charge de la partie américaine. Le régime de compensation SACO institué en 1996 est donc à la fois peu efficace et coûteux pour l'administration japonaise, opaque pour le justiciable.⁴³ En cas de désaccord entre les deux parties pour déterminer si le dommage infligé à autrui est intervenu dans le cadre du service ou non, l'accord de stationnement prévoit la saisine obligatoire d'un arbitre. Cet arbitre est choisi d'un commun accord parmi des experts japonais rompus aux questions juridiques et dont les sentences sont définitives.⁴⁴ Dans la pratique la question de la qualification du cadre dans lequel l'acte dommageable s'est produit fait l'objet de négociations bipartites informelles.⁴⁵ En droit, le système d'arbitrage intervient en cas d'échec de ce processus de négociation. Dans les faits, la doctrine relève que sur le plan international ce régime est rarement utilisé.⁴⁶

Les insuffisances du régime de responsabilité civile prévu par l'accord de stationnement sont connues.⁴⁷ En premier lieu, l'accord ne prévoit rien pour les dommages infligés par les familles des personnels militaires et civils. Dans ce cas de figure, ils sont considérés comme relevant de litiges individuels entre personnes privées, soumis au droit commun de la responsabilité pour faute. De plus, si en matière de paiement à titre gracieux le SOFA indique que la décision des autorités américaines doit intervenir

42 Kanagawa Shinbun, 18 novembre 2017.

43 La doctrine a déjà relevé qu'il n'existait aucune donnée fiable sur le calcul des paiements à titre gracieux au sein de l'OTAN, WOODLIFFE, *supra* note 19, 220.

44 SOFA États-Unis Japon, art. XVIII, al. 2 (a, b, c), al. 8. Le recours à une sentence arbitrale peut aussi intervenir si les deux parties ne parviennent pas à se mettre d'accord sur la réparation des dommages causés dans le service non pas à des tiers, mais à des ouvrages, biens et domaines publics appartenant à l'autre partie contractante. Selon la doctrine, dans ce cas, l'évaluation et la répartition de charges ne peut être contestée en justice que si elle est « manifestement inappropriée ». H. HONMA [本間浩], 在日米軍地位協定 [L'accord de stationnement des Forces américaines au Japon] (1996) 321.

45 *Supra* note 13.

46 J. WOODLIFFE, *supra* note 19, 217.

47 https://www.nichibenren.or.jp/library/ja/publication/booklet/data/nichibeichiikyout_ei_201410.pdf. En particulier 11–13 ; Y. KOSAKI [小崎慶長], 民事特別法の一考察 [Réflexions sur la loi spéciale concernant les affaires civiles], ジュリスト Jurisuto 886 (1987) 52.

without delay, rien n'est prévu en ce qui concerne le paiement effectif.⁴⁸ Ce qui revient à laisser à ces dernières une marge d'appréciation importante en matière de délai, et augmente l'incertitude des victimes. En second lieu, l'accord ne renferme aucune disposition rendant obligatoire la coopération des autorités militaires à l'identification et à la localisation des militaires et des personnels civils auteurs des dommages, alors qu'ils sont assujettis à des mutations et à des changements d'affectation. En troisième lieu, bien que l'accord de stationnement prévoie la coopération des autorités américaines à la production de preuves et de documents, dans les faits, il leur est reconnu un pouvoir largement discrétionnaire : la communication de pièces et l'audition de témoins n'est possible que « dans la limite où elles ne contreviennent pas aux lois des États-Unis » et en présence d'un officiel américain. En réalité, selon un accord secret datant de juin 1952, au cas où le gouvernement américain serait mis en cause dans une instance civile, les pièces de caractère confidentiel, les documents dont la divulgation faciliterait des actions en justice contre le gouvernement américain, ou contreviendrait à la législation des États-Unis ou à leurs obligations morales, ne peuvent être publiés ou communiqués pour utilisation.⁴⁹ C'est évidemment aux autorités américaines que revient le droit de décider si les demandes d'informations transmises par le juge entrent dans cette catégorie qui, visiblement, va bien au-delà de la seule protection du secret défense. Et le ministère japonais des Affaires étrangères (MOFA) a toujours opposé une fin de non-recevoir aux demandes d'accès aux minutes de cet accord secret « afin de ne pas compromettre les rapports de confiance avec les États-Unis ». On comprend dès lors qu'il est difficile de conduire un procès équitable si le juge et les parties n'ont pu prendre connaissance d'éléments importants du dossier. En tout état de cause, le refus de communication n'a pas à être motivé et la question de savoir si ce refus même de communication peut être contesté en justice fait débat. Ainsi, en septembre 1977, lorsqu'un avion *Phantom* s'écrasa à Yokohama, faisant trois tués et six blessés, lors du procès civil qui s'ouvrit trois ans plus tard contre les deux pilotes américains devant le tribunal de Yokohama, les autorités américaines refusèrent de communiquer le rapport d'enquête sur les causes de l'accident. Seule la responsabilité de l'État japonais fut retenue par le tribunal en mars 1987 qui le condamna à payer aux ayant droits 45,8 millions de Yen de dommages et intérêts, sans même avoir pu entendre les pilotes mis en

48 SOFA États-Unis Japon, art. XVIII, al. 6(b).

49 Selon des documents secrets de la Cour suprême japonaise de septembre 1952 révélés par le journaliste Toshihiro YOSHIDA, <https://www.asiapress.org/apn/2019/09/japan/nichibei-6/>.

cause.⁵⁰ En quatrième lieu, les personnels civils et militaires américains n'ont généralement pas de biens ou de propriétés mobilières ou immobilières au Japon, mais l'accord de stationnement ne prévoit pas de mesures conservatoires telles que des saisies-arrêts sur salaires. En cinquième lieu, il n'est toujours pas possible à la victime d'un dommage qu'il soit commis dans le cadre où à l'extérieur du service – distinction dont la pertinence est d'ailleurs contestée – d'attaquer en justice le gouvernement américain. Le système de compensation institué par le SACO pour les dommages infligés en dehors du service ne fonctionne qu'à la suite d'un procès, dont ni l'État japonais ni l'administration américaine sont parties prenantes, ce qui constitue un facteur de dilution des responsabilités et dissuade les victimes.⁵¹ En sixième lieu, la clef de répartition précitée n'est pas dans les faits respectée, le barreau japonais relevait qu'en décembre 2012 sur les douze procès en cours concernant la pollution sonore, le Japon avait déjà déboursé 22,1 milliards de Yen de dommages et intérêts mais que la part américaine était largement inférieure à 50%. Tout se passe comme si le gouvernement japonais avait cédé au discours de la partie américaine selon lequel, en dépit des dispositions explicites de l'accord de stationnement, les paiements à la charge de l'administration américaine devaient être minimisés parce que les bases sont la contrepartie des accords de sécurité, et que les vols et entraînements des aéronefs américains contribuent à la défense de l'archipel.⁵² En clair, les dommages éventuellement causés par eux seraient en quelque une sujétion découlant de ces accords, dont la réparation ne serait possible que s'ils sont exorbitants du droit commun.

50 判例時報 Hanrei Jihō 1225 (1987) 45.

51 Y. KOBAYASHI [小林善亮], 私たちの生活を脅かす安保の危険. 裁判から見える日本安保 [Ce système de sécurité qui met en danger nos conditions de vie. Le système de sécurité nippo-américain vu à travers les procès], 法と民主主義 Hō to Minshu shugi, 451 (2010) 37.

52 Fumio KISHIDA, ministre des Affaires étrangères, chambre des Conseillers, commission des affaires étrangères et de la défense, 23 mars 2017. Sur les réticences des autorités américaines à indemniser les dommages occasionnés par les nuisances sonores, CHII KYŌTEI SHUZAI-HAN [地位協定取材班], 検証地位協定、日米不平等の源流 [Les accords de stationnement à la loupe. Aux racines des rapports inégalitaires nippo-américains], (2004) 217. Pour un état des lieux critique du système de « compensation » SACO, T. ARAKAKI [新垣勉], 日米地位協定の構造的問題点. SACO 見舞金支給制度を中心に [Les problèmes structurels de l'accord de stationnement nippo-américain. Autour du système de paiement des compensations de type SACO], 法と民主主義 Hō to Minshu shugi 570 (2022) 18.

III. LES LEÇONS DE LA JURISPRUDENCE JAPONAISE SUR LA RESPONSABILITÉ DU FAIT DES BASES

Par cette expression de « responsabilité du fait des bases », on vise les fautes et dysfonctionnements divers dont les bases militaires sont à l'origine et susceptibles de porter atteinte à la propriété, aux biens et à l'intégrité physique des populations avoisinantes. Dès lors que le traitement administratif, à la fois réactif et préventif, s'avère insuffisant pour réduire le risque, le traitement judiciaire *a posteriori* offre une voie de recours que les Japonais n'hésitent pas à emprunter, contrairement à leur réputation de préférer les modes alternatifs de résolution des conflits.

1. *Les limites du traitement administratif des questions environnementales*

La protection des conditions de vie et d'habitat aux abords des bases a placé les questions environnementales au cœur des préoccupations locales. Pour tenter d'y répondre, le gouvernement japonais a pris des initiatives législatives propres, mais engagé aussi dans le cadre du SOFA des négociations difficiles avec les Américains.

Même si les bases américaines d'Okinawa constituent un cas d'école particulier du fait de leur concentration géographique, les problèmes posés par celles-ci se retrouvent, à des degrés divers il est vrai, un peu partout dans le Japon : la densité de la population et l'imbrication des bases dans le tissu urbain font encourir des risques aux populations riveraines : nuisances sonores liées à la circulation des aéronefs, accidents liés aux crashes d'avions et d'hélicoptères en zones habitées, fuites de kérosène, pertes intempestives de réservoirs ou de pièces en cours de vol, problèmes environnementaux liés à une gestion défectueuse des déchets sur les bases, au stockage de combustibles et de produits chimiques, à leurs fuites et à la contamination des canalisations et des nappes phréatiques. Sans parler de l'apparition de nouveaux risques, épidémiologiques ceux-là, liés à la propagation rapide de la Covid-19 dans les bases américaines.⁵³ Les plans de restructuration de l'armée

53 Pour une synthèse sur la question, T. ARAKAKI [新垣勉] *et al.*, 日米地位協定、基地被害者からの告発 [L'accord de stationnement nippon-américain. Les victimes des bases dénoncent] (2001) ; Y. YOICHI [世一良幸], 米軍基地の環境問題 [Les bases américaines et les problèmes environnementaux] (2009) ; S. TANAKA [田中修三], 米軍基地の環境汚染 [Les bases américaines et la pollution de l'environnement] (2022). Pour un focus sur Okinawa, K. SAKURAI, Okinawan Bases, the United States and Environmental Destruction, *The Asia-Pacific Journal. Japan Focus*, 6-11 (2008), <https://apjif.org/-Sakurai-Kunitoshi/2946/article.html>. Sur les nouvelles formes de pollution chimique, en particulier sur les bases américaines d'Okinawa, éditorial de l'*Asahi Shinbun*, 20 avril 2020 ; *Yomiuri Shinbun*, 17 décembre 2021 ; *Tōkyō Shinbun*, 30 octobre 2022 ; éditoriaux du *Ryūkyū Shinpō* et de l'*Okinawa Taimusu*, des 6

américaine ont eu aussi des effets néfastes : la superficie de la base d'Iwakuni par exemple a été multipliée par 1,4 à partir de 2010, les pistes ont été reconfigurées pour permettre à deux appareils de décoller de front, le port réaménagé pour recevoir des navires de transports de grand gabarit. Elle accueille désormais plus de 120 appareils, dont la moitié en provenance de la base d'Atsugi, ce qui en fait l'une des bases aériennes les plus importantes d'Extrême-Orient. En conséquence les capteurs ont enregistré dans la région près de 50 000 cas annuels d'alerte sonore (128 par jour) en 2021, notamment lors des vols à basse altitude, soit le double par rapport à 2017. Selon le barreau de Kyūshū, sur la base de Futenma, on aurait enregistré en 2018 16332 décollages et atterrissages, soit une augmentation de 20,3% par rapport à l'année précédente, dont 618 de 22h à 6h. Pour la base de Kadena, le chiffre était de 40959 rotations, en diminution de 14,7%, avec 1546 rotations de nuit.⁵⁴ En outre, l'accord de stationnement ne renferme aucune disposition particulière en matière de protection sanitaire et d'environnement. En cas de restitution par exemple, les autorités américaines ne sont pas tenues de remettre les installations en l'état, ce qui signifie, concrètement, qu'il n'existe pas d'obligation de décontamination des sols. Parmi ces risques, certains sont particulièrement documentés : les nuisances sonores exposent les populations riveraines, outre à une dégradation des conditions de vie quotidiennes liées au bruit, à des problèmes de santé scientifiquement identifiés, mais peu connus de la presse japonaise : incidence sur la croissance des nourrissons, stress, troubles cardio-vasculaires et de l'audition, insomnies...⁵⁵ Ceux liés au stockage ou à la fuite ou au déversage de produits chimiques sont moins perceptibles à court terme, mais ils sont un facteur potentiel, entre autres, de perturbations endocriniennes et/ou de cancer. En d'autres termes, les populations riveraines sont confrontées à deux catégories de risques : ceux qui sont constatables et mesurables à l'instar des nuisances sonores qui ont donné lieu à de nombreux procès, et ceux plus diffus, « invisibles », dont les conséquences ne se feront peut-être sentir qu'à plus long terme. Cette dernière catégorie est susceptible d'entraîner des contentieux de type Minamata, où la question du fait générateur du dommage et du lien de causalité fut au cœur de procès longs et éprouvants par les victimes et leurs familles.

et 16 novembre 2022. Sur les problèmes juridiques liés à la propagation de la COVID-19 sur les bases américaines, avis du barreau japonais en date du 18 mars 2022, https://www.nichibenren.or.jp/library/pdf/document/opinion/2022/220318_3.pdf.

54 Asahi Shinbun, 9 avril 2022 ; <https://kyubenren.org/seimei/210128ketsugi.html>.

55 Sur par exemple les répercussions de ces nuisances sur l'audition, K. HIRAMATSU *et al.*, The Okinawa study : an estimation of noise-induced hearing loss on the basis of the records of aircraft noise exposure around Kadena Air Base, *Journal of Sound and Vibration* 277 (2004) 617–625.

Le gouvernement japonais a adopté depuis 1953 une série de dispositifs législatifs et réglementaires visant à se substituer aux États-Unis pour compenser les dommages résultant non pas d'une faute, mais de l'activité normale des Forces américaines stationnées au Japon. Les premiers ont concerné les pertes d'exploitation résultant des limitations ou interdictions temporaires d'accès aux zones de pêches dans les eaux japonaises et adjacentes en raison des manœuvres et des exercices de la flotte américaine. Très rapidement, le législateur a prévu que les exploitants des forêts, de terres agricoles, les entreprises de pêche puissent saisir le ministre de la Défense, via les maires, si les activités et ouvrages construits par les Forces américaines stationnées dans l'archipel – pose de filets ou de systèmes acoustiques sous-marins, enlèvement total ou partiel de digues anti-sables, de pare-vent, mais aussi vols d'aéronefs, entraînement aux tirs – « entravent considérablement » leurs propres activités professionnelles (baisse de la production de bois, de lait, d'œufs, d'autres produits d'élevage divers, des prises de pêche, déplacement des parcs et élevages de pisciculture, détérioration des sols, migration des bancs de poisson affectés par les incidents de son déclenchés par les aéronefs...). Ce sont des initiatives visant à compléter par des mécanismes non contentieux l'architecture complexe des régimes d'indemnisation prévus par le SOFA et qui relèvent également d'une forme de responsabilité sans faute.⁵⁶ En matière de prévention, le législa-

56 日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障条約に基づき日本国にあるアメリカ合衆国の軍隊の水面の使用に伴う漁船の操業制限等に関する法律 *Nihon-koku to amerika gasshū-koku to no aida no sōgō kyōryoku oyobi anzen hoshō jōyaku ni motozuki nihon-koku ni aru amerika gasshū-koku no guntai no suimen no shiyō ni tomonau gyosen no sagyō seigen-tō ni kansuru hōritsu* [Loi portant limitation de la navigation de pêche en raison de l'utilisation des surfaces maritimes par les Forces armées américaines stationnées au Japon dans le cadre de l'accord de sécurité et de coopération mutuelle entre le Japon et les États-Unis d'Amérique], loi n°243/1952, et son règlement d'application 施行令 *Shikō-rei* No 41 du 22 juillet 1952 ; 日本国に駐留するアメリカ合衆国軍隊等の行為による特別損失の補償に関する法律 *Nihon-koku ni chūryū suru amerika gasshū-koku guntai-tō no kōi ni yoru tokubetsu sonshitsu no hoshō ni kansuru hōritsu* [Loi portant indemnisation des pertes d'exploitation particulières du fait des activités des Forces Américaines stationnées au Japon], loi n°246/1953, et son règlement d'application No 355 du 25 novembre 1953. La responsabilité sans faute de l'armée américaine pourrait être également engagée en cas d'irradiation provoquée par l'arrivée dans les ports japonais de bâtiments et de sous-marins à propulsion nucléaire : 原子力損害の賠償に関する法律 *Genshi-ryoku songai no baishō ni kansuru hōritsu* [Loi portant indemnisation des dommages résultant de l'énergie nucléaire] loi n°147/1961, art. 3. HONMA, *supra* note 44, 325. Dans les faits, le gouvernement se cale plutôt sur la loi n°246/1953 précitée pour accorder non pas des dommages et intérêts mais des indemnités de consolation. C'est ainsi qu'à la suite de fuites radioactives constatées sur le sous-

teur a prévu depuis 1974 des plans d'aménagement du territoire, des normes de construction antisonores en fonction de zonages particuliers, mais le plus souvent à caractère incitatif, et rendus obsolètes par l'accroissement de la pression urbaine aux abords des bases, voire l'augmentation de leur emprise par suite de leur concentration à Okinawa ou des redéploiements de l'armée américaine, ainsi qu'un régime de subventions aux collectivités locales pour les travaux entrepris afin réduire les nuisances environnementales engendrées par les bases.⁵⁷ Il va de soi que cet impact ne concerne pas seulement les activités et installations agricoles et industrielles, mais aussi les voies de communication, les canalisations, les écoles et hôpitaux, et plus généralement l'habitat aux abords des bases. Toute la question est donc de déterminer à partir de quel degré d'intensité l'inconfort lié à la proximité des bases constitue une atteinte grave à des intérêts juridiquement protégés donnant lieu à réparation. À titre indicatif, à Okinawa, selon des statistiques partielles, les indemnisations par suite de restrictions aux activités de pêche oscilleraient entre 1,4 milliard de Yen en 1997 et 1,09 milliard de Yen en 2020, avec de fortes variations annuelles ; les indemnités pour pertes d'exploitation auraient concerné 3337 personnes entre 1973 et 2001 pour un montant global d'un plus de 295 millions de Yen ; quant à l'indemnisation des dommages subis aux bois et plantations des particuliers, par suite de l'entraînement au tir de l'armée américaine, ils n'atteignent que très exceptionnellement 50 000 Yen par propriétaire.⁵⁸

Le 19 septembre 1963, le *Joint Committee*, l'instance bilatérale chargée de suivre et d'améliorer le fonctionnement des accords SOFA, adopta les premières mesures de lutte contre la pollution sonore concernant la base d'Atsugi. Le 17 avril 1964, ce fut au tour de la base de Yokota puis, le 28

marin Swordfish dans le port de Sasebo en mai 1968, le gouvernement japonais paya 35 millions de Yen au syndicat des mareyeurs des îles Kujūku. Tōru MORIKAWA, chef du bureau de la préservation des zones de pêche à l'agence de la Pêche, chambre des Représentants, commission spéciale du développement des sciences et des technologies, 10 juin 1976, No 10.

57 防衛施設周辺の生活環境の整備等に関する法律 *Bōei shisetu shūhen no seikatsu kankyō no seibi-tō ni kansuru hōritsu* [Loi portant réglementation de l'aménagement du cadre de vie à proximité des installations de défense] loi n°101/1974.

58 <https://www.pref.okinawa.jp/kititaisaku/DP-02.pdf>, 81 ; <https://www.pref.okinawa.jp/site/chijiko/kichitai/documents/keizaizaisei.pdf>, 63 ; Premier ministre Keizō OBUCHI, réponse No 147-14 en date du 17 mars 2000 à la question écrite du député Teruya KANTOKU, Parti social-démocrate, relative aux incendies de forêts déclenchés par les tirs à balles réelles sur les bases américaines d'Okinawa. S'agissant des restrictions aux activités de pêche avant le retour d'Okinawa à la mère-patrie, les pouvoirs publics ont créé en novembre 1978 un fonds spécial doté en 2009 de quelque 3,3 milliards de Yen dont 3 milliards abondés par l'État, 90 millions par le département et 3 millions par les coopératives.

mars 1996, des bases de Futenma et Kadena. Ces accords concernaient la révision des plans de vols, des procédures d'atterrissage et de décollage, d'entraînements, des couloirs de circulation, de l'usage de la postcombustion, la limitation des vols de nuit et en fin de semaine pour réduire l'impact sonore sur les zones à forte densité de population, les hôpitaux et les écoles. Le 19 septembre 2012, la Commission conjointe précitée visa plus spécifiquement les nouveaux aéronefs de type *Osprey* (MV-22) à atterrissage et décollage vertical.⁵⁹ Mais la force obligatoire de cette réglementation restait sujette à caution car elle n'instaurait qu'une obligation de moyen et non de résultat.⁶⁰ De ce fait, elle n'eut pratiquement aucun impact sur l'amélioration des conditions de vie des populations riveraines.⁶¹ En matière d'environnement, Tōkyō et Washington signèrent le 28 septembre 2015 un protocole additif *ad hoc* à l'accord de stationnement complétant des mesures parcellaires prises depuis septembre 2000 : ⁶² alignement des bases sur les normes environnementales japonaises ou internationales les plus performantes ; échange d'informations ; facilitations pour l'accès aux bases en cas d'accidents ou pour l'établissement des descriptifs d'état des lieux en cas de restitution ; renforcement des procédures de concertation dans le cadre de la Commission précitée. Mais les autorités militaires peuvent toujours s'opposer à l'accès aux bases « si la demande a pour effet d'interrompre des opérations militaires en cours, de compromettre la protection des forces présentes ou d'entraver le fonctionnement des facilités et des zones concernées ». En tout cas, ce nouveau protocole n'a pas empêché la survenue, depuis 2016, de nouveaux cas de pollution chimique à Okinawa, qui ne laissent pas d'inquiéter les populations et les élus locaux.⁶³

59 https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/sfa/kyoutei/pdfs/03_05a.pdf; https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/sfa/pdfs/souon_kisei.pdf; https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/sfa/pdfs/jc_mv22_1.pdf.

60 S. ASAI [朝井志歩], 基地騒音、厚木基地騒音問題の解決策と環境的公正 [Les nuisances sonores des bases. Les politiques de résolution des problèmes de nuisance sonore de la base d'Atsugi et leur pertinence environnementale] (2009) 40.

61 Ainsi, sur renvoi de la Cour suprême, la Cour supérieure de justice de Tōkyō avait relevé, dans le premier procès de la base d'Atsugi, que ces dispositifs législatifs « n'avaient pour but que de réduire partiellement les nuisances et ne répondaient absolument pas à leur suppression », arrêt du 26 décembre 1995, 判例時報 Hanrei Jihō 1555 (1996) 9.

62 <https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000415174.pdf>.

63 Depuis cette date, les autorités locales et des collectifs de citoyens ont réclamé, en vain pour l'instant, l'accès aux bases de Futenma et de Kadena pour y procéder à des analyses et des prélèvements indépendants. Asahi Shinbun, 11 septembre 2021.

2. *Une jurisprudence importante mais à l'efficacité contestable*

Depuis le milieu des années 1970, les riverains de bases d'Atsugi, Futenma, Kadena, Iwakuni, Komatsu, Yokota n'ont eu de cesse de multiplier les actions en justice contre l'État japonais pour obtenir une réduction des nuisances sonores. Les tribunaux japonais ont, à maintes reprises, reconnu la responsabilité de l'État et accordé des compensations financières non négligeables, le plus souvent sous forme d'indemnités journalières ou mensuelles, à des cercles de plus en plus étendus de demandeurs : plusieurs milliers à chaque fois. En février 2017, pour l'ensemble des procès en cours, le total des indemnisations déjà versées par l'État japonais, y compris les intérêts de retard, se montait à 33 milliards de Yen.⁶⁴ Les juges ont donc pris acte du fait que la proximité et l'exposition aux bases était susceptible de générer non seulement des troubles au niveau de la vie quotidienne, mais aussi une « souffrance psychologique » induite et des problèmes de santé publique fondés sur des rapports d'expertise.⁶⁵ Le principe général qui sous-tend ces décisions est que la mise en œuvre de l'accord de sécurité nippo-américain et la mise à disposition des bases ne sauraient dispenser l'administration japonaise de répondre devant la justice des conséquences d'une inaction illégale, et que le gouvernement japonais est également comptable des dysfonctionnements causés à l'extérieur des bases par les activités portant atteinte aux droits fondamentaux et à la sécurité des riverains.⁶⁶ En d'autres termes, les tribunaux ont considéré qu'en mettant en perspective la nature du dommage, sa forme, son intensité, le contenu des intérêts légaux des victimes affectés d'un côté, et les sujétions liées au caractère d'intérêt public des bases de l'autre, la balance pouvait pencher du côté des riverains, sans qu'il soit besoin de s'interroger sur le caractère approprié ou non de l'utilisation des installations militaires dont il s'agit. La tendance aussi des tribunaux, sur le long terme, est d'écarter l'argument de l'État de la « proximité assumée du risque » selon lequel le fait pour les habitants de s'installer dans des zones dont le bruit est avéré aurait été une cause

64 Agence Jiji, 23 février 2017, citant des statistiques du ministère des Affaires juridiques et de la Défense.

65 Cour supérieure de justice de Fukuoka, antenne de Naha, 22 mai 1998, 判例時報 Hanrei Jihō 1646 (1998) 3. La Cour suprême a toutefois jugé dans le premier procès de la base d'Atsugi que « compte-tenu de l'intérêt public majeur de la base, les nuisances observées ne dépassaient pas le seuil admis de tolérance » : première chambre, arrêt du 25 février 1993, 民集 Minshū 47, 643.

66 T. TAYAMA [田山輝明], 米軍基地の市民法 [Les bases américaines et le droit citoyen], (1983) i-ii ; Y. MATSUI [松井芳郎], 駐留外国軍隊に対する国内法の適用 [L'application du droit interne au stationnement des armées étrangères], 法律時報 Hōritsu Jihō 701 (1985) 99.

d'exonération partielle ou totale de responsabilité. Quant à la mise en cause directe de la responsabilité des États-Unis, la Haute juridiction rappela que « les actes de souveraineté d'un État étranger ne peuvent, d'après la coutume internationale, être soumis à la juridiction civile », à moins d'un accord bilatéral nippo-américain en sens contraire qui n'existe pas. En conséquence, la compétence des tribunaux civils japonais ne s'étend pas aux États-Unis, ce qui signifie qu'il n'est pas possible d'attaquer directement au civil l'administration américaine pour des faits concernant les bases.⁶⁷

De ce fait, dans tous les procès concernant les nuisances sonores causés par les bases aériennes, les juges ont refusé d'émettre des injonctions à la partie américaine pour réduire la fréquence des vols ou interdire les vols de nuit, au motif qu'une telle décision reviendrait à apprécier le fonctionnement des accords de sécurité et de stationnement – ce qui n'entrait pas dans le champ de compétence du pouvoir judiciaire – qu'il n'était pas possible de faire procéder à des injonctions dans le cadre d'une instance civile, que le Japon se bornant à mettre à disposition des bases militaires, il n'était pas l'auteur direct du dommage ou que les accords de stationnement confiait le contrôle et la gestion des bases aux États-Unis, et enfin que la coutume internationale s'opposait à de telles injonctions.⁶⁸ L'insatisfaction des victimes et de leurs conseils est donc importante : certes, les tribunaux ont bien reconnu que les vols en question étaient entachés d'illégalité ouvrant droit à réparation, mais ils n'ont pas encore admis l'une des revendications des victimes les plus à même de réduire la pollution sonore : l'injonction judiciaire.⁶⁹ La conséquence de ce dédoublement singulier est la multiplication récurrente des procès pour les mêmes affaires de pollution et les itératives condamnations au civil de l'État japonais, la plupart du temps en des termes sévères. Cette situation suscite une double frustration : d'une part c'est l'État japonais qui endosse la majorité des condamnations en justice, alors que le fait générateur du dommage résulte avant tout de l'activité des bases américaines sur lesquelles le gouvernement japonais a légalement peu de prise. C'est pourquoi certains auteurs estiment que le *Joint Committee* devrait être saisi de la possibilité d'autoriser des injonctions judiciaires et que, de façon générale, le gouvernement japonais a l'obligation de négocier

67 Cour suprême, 2^{ème} chambre, 12 avril 2002, 民集 Minshū 56, 729, à propos d'une affaire d'interdiction des vols de nuit sur la base de Yokota. L'argument de la coutume internationale est contesté par une partie de la doctrine en cas d'accidents corporels. K. YAKUSHIJI [薬師寺公夫], 在日米軍の訓練飛行と国家の裁判権免除 [L'immunité juridictionnelle de l'État et les vols d'entraînement de l'armée américaine au Japon], ジュリスト臨時増刊 Jurisuto Rinji Zōkan 1246 (2003) 257.

68 Y. NAIKI [内記香子], 外国国家の裁判権免除 [Les immunités juridictionnelles des États étrangers], ジュリスト Jurisuto 1195 (2001) 129.

69 Voir en particulier l'éditorial du Ryūkyū Shinpō, 24 février 2017.

avec les Américains la réduction des nuisances attentatoires aux droits de la population.⁷⁰ D'autre part, les décisions de justice ont une efficacité limitée dans la mesure où les populations sont contraintes d'engager des actions en justice à répétition sans pour autant obtenir entière satisfaction. Certes, on connaît les réticences des tribunaux japonais à prononcer des injonctions judiciaires. Pourtant la décision du tribunal de district de Yokohama du 21 mai 2014, dans le quatrième procès de la base d'Atsugi engagé en 2007, a retenu l'attention. Dans cette affaire où les collectifs de victimes avaient relevé des seuils de pollution sonore 75 fois supérieurs aux normes de construction anti-bruit en vigueur, les juges, outre l'octroi de 7 milliards de Yen de dommages et intérêts, ont interdit les vols de nuit de 22h à 6h du matin. Toutefois cette interdiction partielle de vol ne concernait que les aéronefs des FAD. C'était tout de même la première fois qu'une injonction de ce type était prononcée à l'égard d'une autorité militaire nationale.⁷¹ La décision fut confirmée en appel par la Cour supérieure de justice de Tōkyō le 30 juillet 2015,⁷² tandis que 8843 riverains intentaient à l'État un cinquième procès et lui réclamaient 13,1 milliards de Yen de dommages et intérêts. Mais la Cour suprême japonaise, en 8 décembre 2016 cassa la décision d'appel au motif que les mouvements aériens sur la base aérienne d'Atsugi participaient de la défense du Japon et répondaient à un intérêt public majeur, que le ministre de la Défense ayant déjà pris des mesures pour limiter les vols de nuit, n'avait pas commis d'excès de pouvoir en les maintenant, et que si les nuisances sonores étaient certaines, l'État avait déjà dépensé plus de 1000 milliards de Yen pour insonoriser les habitations dans le cadre de la loi précitée sur l'aménagement de l'environnement et des conditions de vie dans les zones jouxtant les installations de défense, et ne pouvait être accusé de négligence, qu'il n'était pas possible enfin d'obtenir une injonction judiciaire sans le cadre d'un procès civil, conformément là aussi à une jurisprudence constante.⁷³ Dans le même temps, et d'après une jurisprudence également solidement établie, la Haute juridiction repoussa l'indemnisation des dommages futurs. Le jugement de la Cour suprême fit l'effet d'une douche froide mais il était prévisible. Certes il ne concernait pas

70 T. AWAJI [淡路剛久], 民事上の請求として飛行差止等の訴えの適否 [La question de l'admission de l'action en injonction d'interdiction ou de suspension des vols dans les requêtes civiles], 私法判例リマックス第 9 号下 Shihō Hanrei Rimākusū 9 ge (1994) 21 ; TAYAMA, *supra* note 66, 235.

71 Nihon Keizai Shinbun, 21 mai 2014.

72 民集 Minshū 70, 2037.

73 Cour suprême, première chambre, arrêt du 8 décembre 2016, *ibid.*, 1833. Sur les précédents de la Cour suprême en matière d'injonction, arrêt de la Première chambre, 25 février 1993, 民集 Minshū 47, 643. Également l'arrêt précité de la Cour suprême du 16 décembre 1981.

directement les Forces armées américaines, mais par analogie, certains éléments du raisonnement de la Cour suprême pouvaient leur être appliqués, notamment le fait que ces dernières concourent à un intérêt public majeur – la défense du Japon dans le cadre des accords de sécurité mutuelle – et que les limites à la juridiction japonaise, envisagées déjà par les tribunaux inférieurs, étaient un décalque de la théorie des actes de gouvernement utilisée dans des espèces antérieures pour éviter de statuer sur la constitutionnalité de la présence des Forces armées américaines dans l’archipel. Les collectifs de victimes, leurs avocats, les activistes anti-bases ont beau soutenir que les problèmes de nuisance sonore ne seront pas résolus tant que le pouvoir d’injonction judiciaire ne sera pas reconnu, et pointer du doigt le caractère « réactionnaire » de cette autolimitation du pouvoir judiciaire, en particulier au niveau de la Cour suprême, tant que la balance entre l’intérêt supérieur de la défense nationale et la protection de l’environnement et la sécurité des riverains penchera en faveur du premier, la justice n’offrira que des solutions imparfaites.

Quel sens donner au recours à la voie judiciaire ? D’abord, les actions concernant les bases américaines appartiennent sans nul doute au registre des « procès de type contemporain », 現代型訴訟 *gendai-gata soshō*.⁷⁴ Apparues dans la foulée des grandes actions collectives au début des années 1970 pour dénoncer les catastrophes sanitaires liées à un développement économique et industriel incontrôlé et peu respectueux de l’environnement, ces procès ont gagné peu à peu d’autres secteurs de l’action publique : la protection du consommateur et de la santé publique, notamment, à l’occasion par exemple du procès du sang contaminé. Certes, s’agissant du problème des bases américaines, il s’agit moins de mettre en cause la « collusion » entre le pouvoir politique, la bureaucratie et les grands industriels que les rapports étroits entre l’establishment politique et les autorités américaines. En ce sens ils ont une portée politique oblique mais évidente, même si tous les habitants concernés n’ont pas en tête de poser par la voie judiciaire des jalons pouvant conduire à la révision ultérieure des accords SOFA, contrairement aux mouvements pacifistes et aux activistes anti-bases. On peut donc considérer que les procès mettant en cause les bases américaines sont de même nature que ceux qui fustigent l’insuffisance

74 Pour une vue synthétique de ce type de procès : H. ŌSAWA [大沢秀介], 現代型訴訟の日米比較 [Les procès de type contemporain : une comparaison nippo-américaine], 1988 ; S. TAKAHASHI [高橋滋], 現代型訴訟と行政裁量 [Les procès de type contemporain et la décision administrative], 1993 ; Y. HISASUE [久末弥生], 現代型訴訟の諸相 [Les différents aspects des procès de type contemporain], 2015 ; C. WATANABE [渡辺千原], 現代型訴訟による政策形成と法形成 [La formation du droit et des politiques publiques à travers les procès contemporains], 立命館法学 Ritsumeikan Hōgaku (2019) 561.

d'autres politiques publiques de caractère sectoriel touchant au cadre de vie. Ensuite, les actions en justice concernant les bases américaines exercent, comme les autres « procès de type contemporain », une fonction tribunitienne importante parce que le tribunal offre aux victimes un espace dédié, une arène, contribuant à inscrire leurs revendications dans l'espace public, au nom du respect des droits de la personne garantis par les articles 13 et 25 de la Constitution.⁷⁵ Elles obéissent à un processus de légitimation ne se réduisant pas seulement à l'obtention d'une décision de justice favorable mais participent, plus largement, de la constitution de réseaux de soutien et de solidarité et d'une stratégie de reconnaissance de leur statut de victime d'abord en direction de l'opinion, puis de l'administration. Dans cette optique, les avocats ont constitué un comité de liaison national pour coordonner la stratégie à mettre en œuvre devant les tribunaux. Parfois, comme récemment pour la base d'Atsugi en mars 2022, des déplacements sur place ont été organisés avec les juges pour prendre la mesure des nuisances sonores,⁷⁶ et la municipalité de Yamato où se trouve la base a décidé de prendre en charge la moitié de la redevance de la NHK pour les riverains les plus confrontés à des perturbations dans la réception des programmes de télévision. De plus, ces actions en justice témoignent aussi de la combativité des victimes : c'est en septembre 1976 que le tribunal de district de Yokohama fut saisi pour la première fois du cas de la base d'Atsugi et le quatrième procès de la base d'Atsugi n'était pas encore terminé que s'engageait déjà la cinquième édition, ce qui est une caractéristique commune à l'ensemble des actions en justice du même type à propos d'autres bases.⁷⁷ Ajoutons que le processus de reconnaissance du statut de victime est plus socialement admissible que dans d'autres contentieux : tous les riverains qui habitent à proximité d'une base aérienne, qu'elle soit japonaise ou américaine, partagent peu ou prou la même anxiété concernant les risques d'accidents ou les nuisances sonores, lesquelles sont plus facilement mesurables et identifiables. Ce n'était pas le cas des victimes de Minamata ou des affaires similaires qui ont dû faire face à la résistance obstinée des communautés locales, souvent relayée par les autorités locales, pour les réduire au silence, et aux querelles d'expertise. Au contraire, en ce qui concerne les bases américaines, les collectivités locales, quand bien même elles ne sont pas parties prenantes à la procédure, sont beaucoup plus impliquées. Enfin, les avocats espèrent que si dans le contexte actuel, il sera difficile d'obtenir des tribunaux une injonction judiciaire, l'accumulation

75 Art. 13 sur le droit à la vie, à la liberté et à la poursuite du bonheur ; art. 25 sur le droit à un minimum de vie matérielle, à la santé et à la protection sociale.

76 Mainichi Shinbun, 11 mars 2022.

77 Mainichi Shinbun, 5 août 2017.

des condamnations et le poids financier des dommages et intérêts pourraient inciter l'État japonais à adopter par la voie administrative des mesures plus contraignantes pour diminuer les nuisances sonores. Quant à l'exemplarité d'une telle mesure pour les aéronefs américains, elle suppose des négociations à l'issue improbable au sein du *Joint Committee*, tant que Washington considérera que c'est à Tōkyō d'assumer la part prépondérante en matière de réparation.

IV. CONCLUSION

Les mécanismes de règlement des conflits civils liés à la présence des bases américaines constituent un vrai parcours du combattant pour les plaignants notamment lorsque les actions pénale et civile sont liées. On a pu dire qu'ils étaient doublement victimes : du fait du préjudice ou de la perte causés par l'accident ou l'infraction, et des méandres des procédures de réparation.⁷⁸ Le dispositif actuel alimente les critiques selon lesquelles l'organisation du régime de responsabilité civile et pénale du SOFA est protectrice des intérêts américains, qu'il s'agisse des militaires bénéficiant de privilèges de juridiction au pénal, ou de l'administration étatsunienne qui s'en remet, au civil, sur le Japon en matière de « responsabilité du fait des bases ». En somme, alors que les accords complémentaires de stationnement de type OTAN viseraient à ménager la souveraineté de l'État-hôte, le SOFA États-Unis Japon s'inspirerait d'une logique inverse : maximiser les marges de manœuvre des Forces armées américaines dans l'archipel en réduisant les contraintes de souveraineté du pays-hôte. Dans cette perspective, les bases américaines, constitueraient des enclaves d'exterritorialité, de fait ou en droit, où la souveraineté japonaise peinerait à se faire respecter.⁷⁹ Le propos est politique : le terme même d'« exterritorialité » a des connotations historiques lourdes : il fait référence à un régime dérogatoire institutionnalisant un statut humiliant de subordination. Une façon de stigmatiser la double responsabilité, politique, du gouvernement japonais : celle d'avoir accepté des accords léonins de stationnement, ou prétendus tels ; celle de ne pas avoir pu ou voulu imposer leur renégociation. Certes, il est d'usage, selon la coutume internationale, que le droit interne du pays-hôte ne s'applique pas aux troupes qu'il accueille sur son sol. Ce qui signifie qu'il n'est pas possible à ce droit interne de réguler l'action et l'activité de ces forces étrangères. Il n'en est pas moins vrai qu'en vertu de l'art. XVI

78 Éditorial de l'Okinawa Taimusu, 17 novembre 2018.

79 Shinbun Akahata, 24 août 2000 ; éditorial de l'Okinawa Taimusu du 6 mai 2019. Également, Y. SUENAMI [末浪靖司], 機密解禁文書に見る日米同盟 [L'alliance nippo-américaine à travers les documents d'archives déclassifiés] (2015).

du SOFA, les États-Unis sont tenus de « respecter », *sonchō*, les lois japonaises, et que le MOFA tient à souligner que, conformément d'ailleurs à l'accord de stationnement, les terrains sur les lesquels sont édifiées les bases ne sont pas « concédés » aux Américains ; ils en ont seulement l'usage.⁸⁰ On peut certes estimer qu'il ne s'agit là que d'une position incantatoire, mais il est pour le moins exagéré de soutenir que les militaires américains auraient un statut semblable à celui des diplomates. Sur le plan des litiges civils, la thèse de l'exterritorialité conduit d'ailleurs à des incohérences puisque le régime de réparation des dommages causés par les bases est calqué sur le système de plein contentieux en vigueur au Japon. Le problème ne réside donc pas tant dans l'exclusion de la juridiction japonaise, qu'au contraire dans une sorte de monopole fermant aux victimes la faculté d'engager la responsabilité de l'administration étatsunienne, et dans la frilosité des tribunaux japonais – singulièrement au niveau de la Cour suprême – à prononcer des injonctions de faire, *a fortiori*, contre un tiers étranger. En tout état de cause, les nuisances causées par les bases sont un problème structurel qui, pour des raisons liées à la difficulté de trouver des solutions techniques pérennes faisant consensus, et politiques, n'est pas prêt de disparaître. Et les victimes continueront encore à solliciter les tribunaux : d'après le ministère des Affaires juridiques, sept affaires parallèles étaient encore pendantes devant les tribunaux japonais en janvier 2023.⁸¹ Quant à l'amélioration des régimes d'indemnisation du SOFA, dans le sens d'une plus grande transparence pour les victimes, elle passe sans doute par des discussions au sein du *Joint Committee*, comme cela a été le cas en matière criminelle ou de protection de l'environnement et non par une révision de l'accord de stationnement réclamée par le barreau japonais,⁸² les mouvements pacifistes et les activistes anti-bases, mais qui n'est toujours pas à l'ordre du jour des discussions entre Tōkyō et Washington.

RÉSUMÉ

La plupart des études sur le stationnement des Forces américaines au Japon (SOFA) relèvent du droit international public dans une optique comparative, et soulignent la nature criminogène des bases américaines comme source de délinquance et de troubles pour les populations avoisinantes. De façon géné-

80 <https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/sfa/qa04.html>.

81 https://www.moj.go.jp/shoumu/shoumukouhou/shoumu01_00028.html.

82 Sur la position récente du barreau japonais appelant à une révision de l'accord de stationnement nippon-américain, communiqué du 18 août 2022, <https://www.nichibenren.or.jp/en/document/opinionpapers/220818.html>.

rale, ce SOFA est souvent présenté comme aménageant un régime d'extraterritorialité défavorable au Japon. Le présent article revient sur cette appréciation, mais sous un angle jusque-là peu étudié, celui de la responsabilité civile. Il expose les règles juridiques sur lesquelles se fondent les interactions entre le Japon et les États-Unis dans la gestion et le règlement des litiges civils dans le cadre de l'accord SOFA. Il s'interroge sur les responsabilités spécifiques de l'administration japonaise dans la protection des riverains contre les nuisances engendrées par les bases – notamment la pollution sonore – et sur le rôle régulateur du juge japonais à travers les nombreux contentieux les concernant.

SUMMARY

Most of the studies on the Status of Forces Agreement in Japan (SOFA) present its contents from a comparative or international law perspective, while underlining the role of American bases as a source of rampant criminality and troublemaking for surrounding populations. The SOFA is often analysed as embodying the privileged status that the United States military enjoys in Japan, forging a subordinate relationship between Tōkyō and Washington. This explains the focus on criminal liability shedding light on the potentially disruptive implications for local communities, whereas indemnification systems were associated with more individual and private issues which deserved less attention from academic opinion.

The first part of this article explores the general principles and conditions guiding the civil liability regime applied to illegal and non-illegal acts committed by U.S. soldiers and civilian components of the armed forces stationed in Japan, through the provisions of article 16 of the SOFA, in connection with subsequent legislative measures enacted by the Japanese Diet in 1952 precisising the SOFA provisions, and the general rules concerning the compensation for damages caused by the action of the Japanese administration (1952). Under the current statement that civil litigations initiated by a Japanese plaintiff exclusively fall under the jurisdiction of Japanese courts, the SOFA shapes up a double track of compensation depending on the nature of the contested acts. If the acts are done in the performance of official duty, the SOFA provides for a key distribution system by which, for example, the Japanese government assumes 25% of the total amount decided by the tribunals, even if the responsibility lies solely with the defendant. If, on the contrary, the act is committed off duty, the Japanese victims or their beneficiaries can claim damages, not from the American administration, but only from the perpetrator(s) of the act. As in most cases, the defendant is insolvent, the SOFA stipulates that American authorities can grant to the plaintiff an ex gratia payment which is not construed as a formal admission of liability. As a matter of fact, this mechanism of damage restoration has become clouded in a perception of inequity: the key distri-

bution system is ever hardly enforced by the American side, and even if from 1996 a special allowance system was introduced, allowing the Japanese government to fill the gap between the ex gratia payment and the payments ordered by Japanese courts, this encouraged the American administration to maintain low ex gratia payments, ensuring that the Japanese party should adjust the differential: a costly system for the Japanese administration and not satisfactory for the victims who have to endure the complexity and the length of the whole procedure which appeared to be an exhausting obstacle course.

The second part of this paper deals with the role of judicial review in environmental cases involving American bases. It begins with a brief analysis of the principal Japanese laws providing indemnification for the damages caused by routine and non-illegal military activities or training on the basis of strict liability, with the assumption that the restructuration and redeployment of American bases combined with urban expansion increase ecological risks for the neighboring populations, while public policies to contain these risks had but limited outcomes. In this context, it is interesting to note that since the mid-1970s, numerous groups of inhabitants decided to have systematically recourse to justice to seek damages and weight on the decision-making process. This practice is very similar to the 'contemporary style trials' in other fields, when the courtroom used to serve as a sounding board for crucial social and public health issues at stake. Nevertheless, if the agenda setting role of the trial is important as a vector of a better media coverage and publicity of the conflict, the repetitive nature of noise pollution cases and their accumulation offer ambivalent lessons: larger associations of victims were given systematic financial compensations, but with little improvements in their living environment. Mainly for two reasons: Japanese courts, especially at the Supreme Court level, are reluctant to impose mandatory injunctions and, as state institutions, American bases are largely protected from the host state administrative and judicial interference.

As a whole, from the Japanese point of view, this architecture of financial compensation established by the SOFA functions like a kind of vicarious liability, the various flaws of which nurtured claims for revision from anti-bases activists and the Japanese bar as well. But for the time being at least, both Washington and Tōkyō are not willing to open the Pandora box of the revision of the SOFA. It is more realistic to think that case by case improvements would be sought through behind the scenes negotiations within the SOFA Joint Committee, as has been seen in the past for other criminal liability or environmental issues, without dispelling a diffuse feeling of frustration among the public.

ZUSAMMENFASSUNG

Die meisten Studien zum Stationierungsabkommen der US-Streitkräfte in Japan (SOFA) behandeln dessen Inhalt aus einer vergleichenden oder völkerrechtli-

chen Perspektive. Dabei wird häufig betont, dass die amerikanischen Stützpunkte eine Quelle für Kriminalität und Unruhe für die umliegende Bevölkerung darstellen. Das SOFA wird oft als Symbol für den privilegierten Status des US-Militärs in Japan betrachtet, durch das ein Unterordnungsverhältnis zwischen Tōkyō und Washington geschaffen wird. Deshalb liegt der Fokus meist primär auf der strafrechtlichen Haftung, um die potenziell störenden Auswirkungen auf die lokale Bevölkerung aufzuzeigen. Entschädigungssysteme werden hingegen eher mit individuellen und privaten Fragen in Verbindung gebracht, die von akademischer Seite weniger Aufmerksamkeit erfahren haben.

Der erste Teil dieses Artikels behandelt die allgemeinen Grundsätze und Bedingungen, die für die zivilrechtliche Haftung von US-Soldaten und zivilen Mitgliedern der in Japan stationierten Streitkräfte gelten, sowohl für rechtswidrige als auch nicht-rechtswidrige Handlungen. Hierfür werden die Bestimmungen von Artikel 16 des SOFA, in Verbindung mit den nachfolgenden gesetzlichen Maßnahmen aus dem Jahr 1952 erläutert, die die SOFA-Bestimmungen präzisieren, und in Verbindung mit den allgemeinen Regeln für den Ersatz von Schäden, die durch Handlungen der japanischen Behörden verursacht wurden. Gemäß der geltenden Bestimmung, dass zivilrechtliche Streitigkeiten, die von einem japanischen Kläger eingeleitet werden, ausschließlich in die Zuständigkeit japanischer Gerichte fallen, sieht das SOFA eine zweigleisige Entschädigung je nach Art der angefochtenen Handlungen vor. Wenn es sich um eine Amtshandlung handelt, übernimmt die japanische Regierung beispielsweise 25 % des von den Gerichten festgesetzten Gesamtbetrags, auch wenn der Beklagte die alleinige Verantwortung trägt. Wird die Tat hingegen außerhalb des Dienstes begangen, können die japanischen Opfer oder ihre Begünstigten Schadensersatz nur von dem oder den Tätern verlangen, nicht hingegen von der amerikanischen Regierung. Da der Beklagte in den meisten Fällen zahlungsunfähig ist, sieht das SOFA vor, dass die amerikanischen Behörden dem Kläger eine „ex gratia“-Zahlung gewähren können, die nicht als formales Haftungsanerkennnis zu verstehen ist. Allerdings wird dieser Mechanismus zur Wiedergutmachung von Schäden als ungerecht empfunden, da dieses System von der amerikanischen Seite kaum angewandt wird. Auch ein 1996 eingeführtes, spezielles Zulagensystem, das es der japanischen Regierung ermöglichte, die Lücke zwischen der „ex gratia“-Zahlung und den von japanischen Gerichten angeordneten Zahlungen zu schließen, führte lediglich dazu, dass die amerikanische Regierung ihre niedrigen „ex gratia“-Zahlungen beibehielt, da sie wusste, dass die japanische Regierung die Differenz übernehmen würde. Dies ist ein kostspieliges System für die japanische Behörden und nicht zufriedenstellend für die Opfer, die die Komplexität und die Dauer des gesamten Verfahrens ertragen müssen, das wie ein anstrengender Hindernislauf anmutet.

Der zweite Teil des Beitrags beschäftigt sich mit der Rolle der gerichtlichen Kontrolle in Umweltfällen, die amerikanische Stützpunkte betreffen. Zunächst

erfolgt eine Analyse der wichtigsten japanischen Gesetze, die eine Entschädigung für Schäden auf der Grundlage der verschuldensunabhängigen Haftung vorsehen, die durch routinemäßige und nicht illegale militärische Aktivitäten oder Ausbildungsmaßnahmen verursacht werden. Es wird dabei angenommen, dass durch die Umstrukturierung und Verlegung amerikanischer Stützpunkte in Verbindung mit der Ausdehnung der Städte die ökologischen Risiken für die benachbarte Bevölkerung zunehmen, während die öffentlichen Maßnahmen zur Eindämmung dieser Risiken bisher nur begrenzte Ergebnisse erzielt haben. Seit Mitte der 1970er Jahre haben zahlreiche Anwohnergruppen beschlossen, sich systematisch an die Justiz zu wenden, um Schadensersatz zu fordern und Einfluss auf den Entscheidungsprozess zu nehmen. Diese Praxis ähnelt der „strategischen Prozessführung“ in anderen Bereichen, bei denen der Gerichtssaal als Resonanzboden für wichtige soziale und gesundheitspolitische Fragen diene. Obwohl die Agenda-setzende Rolle des Prozesses als Vektor für eine bessere Medienberichterstattung und Publizität des Konflikts wichtig ist, ergeben sich zwiespältige Lehren aus den sich wiederholenden Fällen von Lärmbelästigung und deren Häufung. Größere Verbände von Opfern erhielten zwar systematisch finanzielle Entschädigungen, aber es gab nur wenige Verbesserungen in ihrem Lebensumfeld. Dies liegt hauptsächlich daran, dass japanische Gerichte, insbesondere auf der Ebene des Obersten Gerichtshofs, zögern, verbindliche Maßnahmen anzuordnen. Zudem sind die amerikanischen Stützpunkte als staatliche Einrichtungen weitgehend vor der administrativen und gerichtlichen Einmischung des Gastlandes geschützt.

Die durch das SOFA geschaffene Architektur des finanziellen Ausgleichs funktioniert aus japanischer Sicht insgesamt wie eine Art stellvertretende Haftung, die jedoch vielzählige Mängel aufweist, die Forderungen nach einer Revision seitens Anti-Basis-Aktivisten und der japanischen Anwaltschaft nährten. Trotzdem sind sowohl Washington als auch Tōkyō derzeit nicht bereit, die Büchse der Pandora für eine Revision des SOFA zu öffnen. Es ist realistischer anzunehmen, dass von Fall zu Fall Verbesserungen durch Verhandlungen hinter den Kulissen innerhalb des Gemeinsamen SOFA-Ausschusses angestrebt werden, wie dies in der Vergangenheit bei anderen Fragen der strafrechtlichen Haftung oder des Umweltschutzes der Fall war, ohne das diffuse Gefühl der Frustration in der Öffentlichkeit zu zerstreuen.

(Die Redaktion)