

SYNTHÈSE DU RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL N° 5

« Indemnisation »



Le droit qui préside en France à l'indemnisation des dommages nucléaires résulte de règles très précises. C'est le domaine du droit de la « responsabilité civile nucléaire » (RCN), qui repose sur des conventions internationales et une loi qui applique en France ces principes internationaux.

Le cadre juridique est fixé par des textes contraignants et précis. Des conventions internationales lient la France dans ce domaine :

- la Convention de Paris de 1960, qui fixe le cadre juridique de la responsabilité civile des exploitants nucléaires, en mettant en place un régime fortement dérogoire au droit commun, marqué par les principaux traits suivants : responsabilité objective de l'exploitant nucléaire et canalisation de cette responsabilité sur ledit exploitant (il est responsable en toute circonstance dès qu'un lien de causalité est établi entre l'accident nucléaire et le dommage, sans qu'il soit besoin de rechercher, ni de prouver une faute), limitation de la responsabilité dans son montant et dans le temps, obligation de garantie financière, unicité de compétence juridictionnelle ;
- la Convention complémentaire de Bruxelles de 1963, qui organise des financements supplémentaires à ceux fournis dans le cadre de la Convention de Paris, sur la base d'une participation, en premier lieu, de l'État de l'installation (entendu comme l'État de l'exploitant responsable), et, en second lieu, des autres États Parties.
- la loi n°68-943 du 30 octobre 1968, modifiée par la loi n° 90-488 du 16 juin 1990, qui fixe en droit français les modalités d'application de ces conventions dans les domaines où, soit elles nécessitent des précisions, soit elles ouvrent des options aux États Parties ;

Deux Protocoles, signés le 12 février 2004, sont venus modifier les Conventions de Paris et de Bruxelles sur des points importants, notamment : augmentation des montants de responsabilité, extension du champ géographique d'application de la Convention de Paris, définition élargie du dommage nucléaire (notamment aux dommages environnementaux et aux mesures préventives en cas de « menace grave » d'accident), allongement de 10 à 30 ans de la prescription de l'action en réparation pour les dommages corporels.

Dans le domaine financier en général, il paraît opportun de prendre aussi en considération les aides et secours d'urgence, domaine qui est apparu comme assez bien traité par les dispositifs habituels de catastrophe ou d'accident de grande ampleur, auxquels s'ajouteraient les dispositions prises par les deux grands exploitants nationaux (EDF et Areva) qui ont prévu des systèmes de distribution d'aides de première nécessité sur leurs fonds propres ⁽¹⁾.

La question de l'indemnisation est tout autre. Elle concerne les dommages aux biens, les conséquences économiques sur l'activité des personnes affectées par l'accident, les conséquences sur l'environnement, les conséquences sur la santé des personnes.

La question de la prise en charge des victimes d'accidents collectifs a fait l'objet de réflexions par le ministère de la justice, mais celles-ci n'ont pas donné lieu à un dispositif légal et doivent être adaptées à la gestion des accidents nucléaires.

L'indemnisation des accidents nucléaires comporte en effet des particularités, principalement la canalisation de la responsabilité sur l'exploitant qui facilite l'identification du responsable. Ainsi, les dommages nucléaires sont toujours expressément exclus des polices d'assurance couvrant les dommages aux biens. Ils ne peuvent donc être gérés par les assureurs habituels des victimes. De plus, un abondement de l'indemnisation par des fonds publics est prévu par la loi, ce qui pose aussi un problème de coordination de l'indemnisation.

2. Aides et secours financiers d'urgence

Il convient tout d'abord de distinguer les sommes susceptibles d'être versées selon leur nature et leur origine :

- *les aides de première nécessité versées par les exploitants Areva et EDF conformément aux procédures propres à chacun d'eux ;*
- *les secours d'urgence qui seraient versés par l'État à certaines victimes ;*
- *l'indemnisation proprement dite, qui résulte de l'expertise du préjudice subi par les victimes, étant entendu que des avances sur cette indemnisation pourraient être versées par les assureurs.*

Le présent paragraphe sera consacré à l'examen des deux premiers cas ci-dessus, l'examen de l'indemnisation proprement dite étant effectué au paragraphe suivant.

Pour les secours d'urgence destinés aux populations démunies, le ministère de l'intérieur délègue au préfet les crédits nécessaires. Ce dernier effectue alors les paiements, par l'intermédiaire des services territoriaux de la direction générale des finances publiques (DGFIP/DRFIP/DDFIP).

¹Les autres exploitants n'ont pas prévu de telles dispositions, notamment ceux qui sont des personnes publiques, tels le CEA et l'Andra, lesquels, ne disposant pas de fonds propres, ne peuvent mettre en place de telles aides d'urgence.

L'État peut aussi accueillir par fonds de concours sur le budget du ministère de l'intérieur les contributions des autres personnes publiques (ex. dons des collectivités publiques) ou de personnes privées. En l'occurrence, il est recommandé que EDF et Areva versent à ce fonds de concours les sommes qu'elles souhaitent distribuer au titre des « aides de première nécessité » à destination des personnes physiques.

En outre, parmi les mesures d'urgence à prévoir, il convient de déterminer un lieu d'accès facile où les versements se feraient. Cette implantation trouvera naturellement sa place dans les centres d'accueil et d'information du public (CAI), étant entendu que la sécurité devrait y être assurée. Il serait bon que, comme lors de la tempête Xynthia, deux « cellules » soient mises en place pour les secours d'urgence :

- une cellule d'accueil, afin d'instruire les dossiers d'aide et d'arrêter leur montant. En cas d'accident nucléaire, cette cellule pourrait être localisée dans la « Cellule d'accueil et d'information » qui sera mise en place en cas d'accident nucléaire (CAI) ;
- une cellule de paiement, dans un lieu différent et « sécurisé ». Pour ce faire, ce sont les guichets du Crédit agricole qui ont été utilisés, les fonds ayant été acheminés par La Poste.

On notera aussi que les versements se sont toujours traduits par une décision signée du représentant de l'État compétent, et ont donné lieu à signature, par l'attributaire, d'un acquit lors du versement, ce qui assure la traçabilité de ces paiements.

Sur ce sujet, une circulaire de la DGFIP aux Trésoreries est en cours d'élaboration pour adapter ce dispositif au post-accidentel nucléaire.

3. Les principes de l'indemnisation des dommages

3.1 Le droit applicable

La Convention de Paris, dans son état actuel, prévoit deux catégories de dommages, non directement définis par elle : à savoir, « tout dommage aux personnes » et « tout dommage aux biens ». Les actions en réparation de ces dommages se prescrivent par dix ans à compter de l'accident.

Le Protocole modificatif à la convention, en date du 12 février 2004, modifie ce dispositif sur plusieurs points importants :

- La prescription des actions en réparation des dommages aux personnes est portée à 30 ans, alors qu'elle reste fixée à 10 ans pour les autres dommages.
- La Convention donne une définition élargie du « dommage nucléaire », incluant notamment le dommage à l'environnement, les dommages immatériels (pertes financières) et le coût des mesures de sauvegarde prises par les pouvoirs publics (nouvel article 1^{er}, a, vii).

Par ailleurs, les articles 13 et 10 de la loi du 30 octobre 1968 prévoient des dispositions qui incitent à mettre en place un dispositif spécifique pour la gestion des dommages corporels dans la durée :

- Une règle de priorité aux dommages corporels s'il apparaît que les sommes maximales disponibles risquent d'être insuffisantes (art. 13).

- Une présomption d'imputabilité pour les dommages corporels, sur la base d'une liste de maladies fixée par décret (art. 10).

3.2 Comment appliquer les règles de priorité en cas d'insuffisance des sommes disponibles (art. 13 de la loi de 1968) ?

Pour les dommages corporels, l'article 13 de la loi renvoie à un raisonnement par analogie avec la législation sur les accidents du travail, si l'accident atteint une ampleur telle que les sommes disponibles risquent d'être insuffisantes.

La recommandation a été faite par le groupe de préparer, par avance dans le cadre de la préparation des mesures post-accidentelles, une maquette de décret en Conseil des ministres pour l'application de l'article 13 de la loi. Cette maquette a été préparée par le groupe de travail « réglementation », étant entendu que son utilisation restera soumise à une évaluation préalable de l'ampleur des dommages. On peut se référer au rapport de ce groupe.

3.3 Comment appliquer la présomption d'imputabilité prévue par l'article 10 de la loi ?

Pour fixer la liste des maladies, il est préconisé la création d'un comité médical. Il pourrait avoir une configuration similaire à celle du premier groupe de travail du « Comité de liaison interministériel de suivi sanitaire des essais nucléaires français ». En cas d'accident, ce même comité pourrait fournir les éléments nécessaires pour l'application, dans le domaine du suivi médical, de l'alinéa 2 de l'article 13, lequel permet l'établissement par décret des « mesures de contrôle particulières auxquelles devra se soumettre la population pour déterminer les personnes qui ont pu avoir subi un dommage ».

Ce comité pourrait également encadrer l'expertise médicale nécessaire au gestionnaire des sinistres ou au « Comité de Suivi » qui serait mis en place après un accident.

3.4 Comment indemniser les « autres dommages » ?

Pour ce qui concerne les dommages matériels et les autres dommages corporels — et, lorsque les Protocoles modificatifs aux Conventions de Paris et de Bruxelles seront entrés en vigueur, les autres types de dommages nucléaires, notamment les dommages économiques et environnementaux —, l'article 13 de la loi indique qu'ils seront indemnisés sur les sommes restantes après l'indemnisation des dommages corporels. Les sommes qui resteront disponibles, le cas échéant, après cette première indemnisation, seront réparties entre les victimes proportionnellement aux dommages corporels restant à indemniser et aux dommages matériels subis, évalués selon les règles du droit commun.

Même si l'intention du législateur conduit à un système d'indemnisation forfaitaire reposant sur la répartition des sommes restant disponibles proportionnellement au préjudice subi, il n'en demeure pas moins que des référentiels pourraient aider à calculer le montant total des préjudices subis pour permettre l'application de la proportion retenue. Ainsi, l'un des principes d'indemnisation guidant les « comités de suivi », recommandés

par le ministère de la justice en cas d'accident collectif, est une indemnisation sur la base des référentiels du « Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions » créé par la loi n° 90-589 du 6 juillet 1990.

Une attention particulière doit être portée aux productions agricoles, en raison de l'intérêt de santé publique qui s'attache à ce que des produits contaminés ne soient pas écoulés. Aussi, paraîtrait-il judicieux, pour le secteur agricole, de fixer en amont les références de l'indemnisation sur une base consensuelle avec les organisations représentatives dudit secteur.

Il pourrait dès lors être proposé aux victimes d'un accident nucléaire une convention à caractère transactionnel avec l'assureur de l'exploitant proposant une indemnisation sur la base des principes d'application ci-dessus. Les victimes bénéficieraient alors de l'avantage de la certitude du montant et de la rapidité de la procédure, mais la transaction interdirait tout recours juridictionnel.

De telles conventions permettraient également de répondre à l'objectif de rapidité de l'indemnisation, qui peut être difficile à atteindre compte tenu des délais nécessaires pour l'instruction (expertises, etc.) et la liquidation des dossiers d'indemnisation, et, le cas échéant, l'application des règles de priorité. L'exemple des conventions mises en place dans le cadre de l'accident de l'usine AZF nécessite une adaptation, car les conventions, dans ce cas, avaient principalement pour objet d'apporter une réponse au problème posé par la coexistence d'une pluralité d'assureurs « dommages ». Or, dans le cadre du droit spécifique de la RCN, cette difficulté n'existe pas en raison du principe de canalisation juridique de la responsabilité civile sur l'exploitant et l'obligation d'assurance qui pèse sur ce même exploitant. Il conviendra qu'un groupe de travail ad hoc continue à se pencher sur cette question.

4. Organisation opérationnelle de gestion de l'indemnisation

4.1 Les enseignements tirés de l'incident de Socrati (juillet 2008)

L'incident de contamination de Socrati le 7 juillet 2008, a fait apparaître qu'il n'est pas possible d'attendre la publication du décret de l'art. 13 pour commencer à recueillir et liquider les demandes d'indemnisation. Aussi, dans le mois qui a suivi, a-t-il été demandé à l'exploitant de s'engager sans attendre, avec son assureur, dans l'examen et l'indemnisation des préjudices. A cet égard, les dispositions de l'article 6 de la loi du 30 octobre 1968 sont apparues comme étant un instrument essentiel de coordination entre les mains des pouvoirs publics, en ce qu'il prévoit que : « L'exploitant devra dénoncer à l'agent judiciaire du Trésor toute demande d'indemnisation des victimes ». Aussi, le dispositif suivant a-t-il été mis en place :

- une lettre commune du Trésor et de la direction générale de l'énergie a été adressée à l'exploitant pour appliquer de l'article 6 de la loi, en mettant en place un système de comptes rendus réguliers des demandes reçues et de la consommation des indemnisations ;
- une note de la direction générale de l'énergie, adressée à la préfecture, aux services déconcentrés compétents, ainsi qu'à l'Autorité de sûreté nucléaire et à l'IRSN, leur a demandé de lui faire connaître

« tout indice sérieux [...] en ce qui concerne d'éventuelles conséquences sur les personnes ».

Ainsi, à l'aide de ce dispositif, à la question qui se pose de savoir à partir de quelle « gravité » d'accident l'article 13 de la loi doit être mis en œuvre, la réponse a été double : d'une part, utiliser le moyen d'information prévu par la loi avec son article 6, et, d'autre part, demander aux services et organismes de l'État compétents tout complément d'information sur l'ampleur du sinistre.

Les « exercices chiffrés » qu'il est proposé d'organiser permettront certainement de voir plus clair.

4.2 Créer un « Comité de suivi », en pérennisant l'existence de la « cellule de suivi de l'activité économique et d'appui à la population » prévue par les PPI, en élargissant sa composition.

La création de « comités de suivi » est conforme aux préconisations du ministère de la justice et a pour objectif d'assurer la concertation et la médiation.

Leur composition devrait être adaptée et associer, dès le début de la phase d'urgence, des acteurs économiques et des représentants des exploitants (notamment les services juridiques et des assurances) et assureurs. Devraient également y participer les représentants locaux des administrations financières, notamment le DDFIP. Compte tenu de la particularité du régime de la RCN, la sécurité sociale n'aurait qu'un rôle limité ; toutefois, une référence étant faite par la loi à la législation des accidents du travail, une représentation des organismes sociaux et du ministère des affaires sociales serait opportune.

Il conviendrait aussi de prévoir des représentants des associations d'aide aux victimes et de victimes, ces associations devant être homologuées par le ministère de la justice. Le TGI de Paris (secrétariats généraux du siège et du parquet) devrait être invité à participer, dans la mesure où la loi donne à ce tribunal une compétence exclusive pour le contentieux des dommages nucléaires.

4.3 Mettre en place un « guichet unique », interface des victimes : la CAI

Le « guichet unique » devrait être un « comptoir » auquel pourront s'adresser les victimes, et qui devra être clairement identifié dans les messages à destination du public. Devront s'y trouver les agents de l'assureur de l'exploitant responsable, en charge d'enregistrer les réclamations. Le lieu naturel de ce guichet devra être la Cellule d'accueil et d'information (CAI).

4.4 L'articulation des « tranches » de financement de l'indemnisation, prévues par la Convention de Bruxelles, doit rester transparente pour les victimes

➤ *Pendant l'utilisation de la « tranche de l'exploitant ».*

Jusqu'à ce que les sommes versées atteignent le plafond de la 1^{ère} tranche, le dispositif à mettre en place en cas d'accident nucléaire ne sera pas fondamentalement différent de celui qui est actuellement prévu pour

la prise en charge des victimes d'accidents collectifs de dimension nationale². Il convient toutefois de tenir compte du fait qu'en raison de la responsabilité légale exclusive de l'exploitant, c'est l'assureur de ce dernier qui serait le seul gestionnaire des dossiers de sinistres et de leur indemnisation relevant de la 1^{ère} tranche. Mais la manière dont seront traitées les indemnisations dues sur cette première tranche aura de toute évidence des incidences sur le traitement des indemnisations dues sur les autres tranches, ces dernières risquant d'être vite appelées. Aussi, doit-on, dès ce stade, mettre en œuvre l'article 6 de la loi du 30 octobre 1968.

➤ *Après épuisement de la « tranche de l'exploitant ».*

Pour assurer la gestion des sinistres après épuisement de la 1^{ère} tranche d'indemnisation, à partir du moment où interviennent des fonds publics, il apparaît préférable de maintenir cette gestion par l'assureur de l'exploitant responsable ayant déjà géré la 1^{ère} tranche. ⁽³⁾ Cela va dans l'intérêt des victimes, pour lesquelles aucune solution de continuité ne doit être mise en place selon l'origine des fonds.

Par ailleurs, l'article 6 de la loi oblige l'État et les assureurs à se mettre d'accord sur un mécanisme permettant que les avances effectuées par les assureurs soient bien prises en compte dans le décompte global de l'indemnisation sur l'ensemble des trois tranches de financement. Les assureurs pourront gérer les sinistres et appeler les fonds publics au fur et à mesure des besoins. Le financement doit se régler *ex post* par une relation directe entre l'État et les assureurs, notamment en ce qui concerne les frais de gestion.

4.5 Permettre la mise en place rapide d'avances à valoir sur l'indemnisation.

Les acteurs économiques auront besoin de fonds rapidement. L'idée est de fixer des règles simples et objectives permettant d'attribuer rapidement sur une base forfaitaire des avances sur l'indemnisation, dans l'attente du règlement final des dossiers de sinistres. Un des moyens d'accélérer les procédures de liquidation de ces avances pourrait être de fixer des conditions objectives, telles que, par exemple :

- Réserver ces « avances rapides » aux cas d'évacuation de population ou d'interdiction de commercialisation des denrées agricoles ou de tous autres produits dans une certaine zone.
- Baser ces avances sur un critère objectif et aisément prouvable et identifiable, tel que celui du revenu fiscal de la dernière année pleine précédant l'accident.

² Voir le Guide méthodologique du Ministère de la Justice sur la prise en charge des victimes d'accidents collectifs : <http://www.justice.gouv.fr/publicat/guide-victimes-accidentscollectifs.pdf>

³ Une autre solution serait en effet de créer un établissement public ad hoc, pour assurer cette fonction de gestion des indemnisations sur fonds publics ou de faire appel à des établissements existants, déjà en charge de telles procédures d'indemnisations. Mais, le recours à une telle solution « tout public » paraîtrait plus appropriée au cas où il serait décidé d'aller au-delà la 3^{ème} tranche en ayant recours à la solidarité nationale (mais pas obligatoirement si un complément d'indemnisation est demandé à l'exploitant), sur une base légale différente et totalement nouvelle. Ce qui est hors du cadre de cette étude.

- Fixer un montant doublement limité à ces avances rapides, afin de les réserver aux acteurs économiques les plus fragiles : d'une part, une limitation en proportion du revenu, et, d'autre part, une limitation en valeur absolue à l'intérieur d'un plafond.

Ce dispositif paraît facilement explicable en termes de communication auprès des populations concernées, en leur demandant de se munir de leur dernière feuille d'imposition, document bien connu qui fait partie de la vie courante.

Enfin, le financement qui est à la source de ces avances doit, comme pour la globalité de l'indemnisation, être « transparent » pour les victimes, comme il est indiqué ci-dessus, et dans les mêmes conditions. En effet, ces avances s'inscriront naturellement dans le processus de comptes rendus mis en place par l'article 6 de la loi.

5. Étapes suivantes à prévoir et remarques conclusives

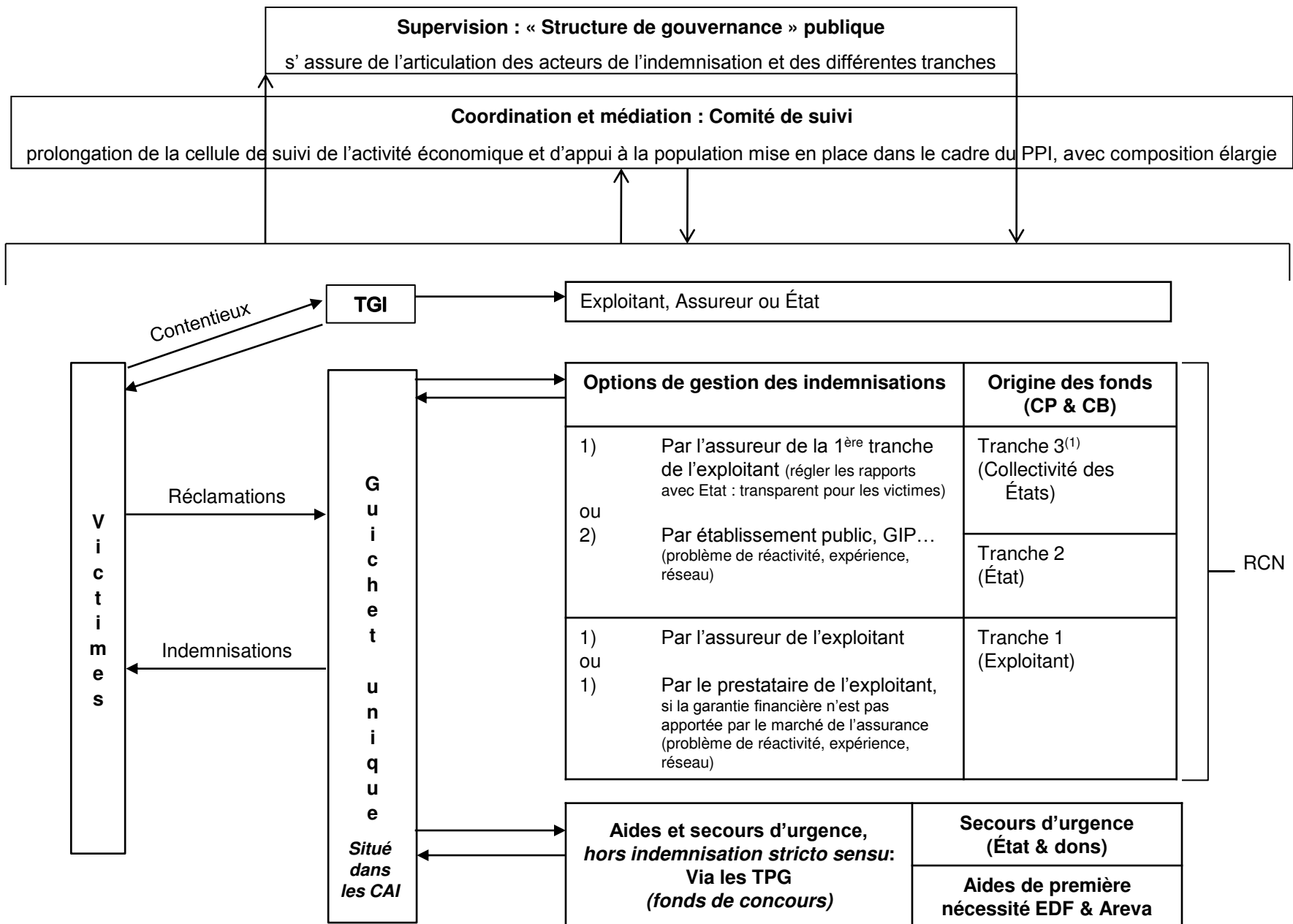
Les présentes conclusions rendues par le groupe de travail n°5 ouvrent des pistes de travail et de solutions qui pourraient être proposées dans les conclusions finales du Codirpa présentées au Gouvernement.

- 5.1 Des exercices pratiques sur la gestion du post-accidentel doivent être effectués, et ils doivent inclure la question de l'indemnisation.
- 5.2 Il paraît nécessaire d'effectuer une estimation chiffrée des indemnisations qui pourraient être versées sur la base du droit existant.
- 5.3 La question des frais de gestion des sinistres doit être approfondie et réglée.
- 5.4 Valider la maquette de texte d'application de l'article 13 de la loi du 30 octobre 1968, ainsi que le principe de la création d'un comité scientifique.
- 5.5 La solution à mettre en œuvre pour assurer la continuité entre la première et la deuxième tranche de la Convention de Bruxelles doit être actée.

Un système permettant des « avances rapides sur l'indemnisation » pourrait être mis en place par l'État en liaison avec les assureurs. Ce système pourrait être précisé par un groupe de travail sous l'égide de la Direction générale du Trésor. Ce groupe pourra proposer l'amendement des conditions générales des assureurs pour intégrer explicitement ces avances et leur délai de versement, et pourra également préconiser des règles pour les relations entre l'État et les assureurs dans la gestion des dites avances.

6. Schéma global de l'indemnisation

C'est à la lumière des observations qui précèdent, et en y intégrant la problématique des secours d'urgence, que le schéma en annexe a été établi. Il se lit du bas vers le haut.



¹ - Application de l'article 13 de la loi de 1968 en cas d'insuffisance des sommes disponibles