



CODIRPA Groupe de travail n°5

« Indemnisation »

Synthèse des éléments de doctrine et recommandations

Direction Générale de l'Énergie
et des Matières Premières

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.

- La Convention de Paris, de 1960 fixe les cadres juridiques de la responsabilité civile des exploitants nucléaires en mettant en place un régime fortement dérogoratoire au droit commun.
- 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'accident, 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 et l'article 55 de la loi n° 2006-686 du 13 juin 2006, 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 deux Conventions, de Paris et de Bruxelles, sur des points importants.

Les principes de la RCN sont caractérisés par les principaux éléments suivants :

- la désignation légale d'un « responsable civil » unique à l'égard des tiers, l'exploitant nucléaire de l'installation en cause (3), sans qu'il y ait lieu de prouver une faute, ni la possibilité pour l'exploitant d'échapper à cette responsabilité civile ;
- la limitation légale, en montant, de la responsabilité de l'exploitant nucléaire à l'origine de l'accident nucléaire, mais avec, en contrepartie la nécessité de constituer des garanties financières contrôlées par les États, ainsi que la fixation de « tranches d'indemnisation » impliquant, au-delà du seul exploitant responsable, les finances publiques : la première tranche seulement est à la charge de l'exploitant (jusqu'à 91 M€ actuellement, portés à 700M€ par le Protocole modificatif), les deux autres résultent de mécanismes publics mettant en jeu des deniers publics (ce qui porte le montant cumulé des trois tranches à 300 millions de droits de tirage spéciaux du FMI, soit environ 400M€, somme portée à 1.500M€ par le Protocole modificatif à la Convention de Bruxelles).

Le premier élément clarifie certes le jeu de l'indemnisation en permettant l'identification facilitée du responsable, si on compare les accidents nucléaires à d'autres situations d'accident de grande ampleur que notre pays a connues par le passé. Mais, le second présente une double difficulté :

- d'une part, la limitation en montant des sommes totales disponibles pour l'indemnisation des victimes implique une coordination particulière dans l'indemnisation des différentes victimes et la réparation des préjudices indemnisables ;
- d'autre part, la mobilisation de plusieurs « tranches » implique la nécessité d'éviter toute solution de continuité aboutissant à une rupture entre l'indemnisation au titre de la responsabilité proprement dite de l'exploitant, qui est limitée à un certain montant, et l'indemnisation qui est accordée sur des fonds publics au-delà de ce montant, tout en étant également limitée.

Il convient donc de mettre en place un mécanisme de gestion sans rupture entre les tranches d'indemnisation et de veiller à l'articulation entre les différents intervenants (assureurs et services de l'État gestionnaires des deniers publics).

Les accidents nucléaires nécessitent une gestion de l'indemnisation sur le long terme, voire le très long terme, alors que les dispositifs de sécurité civile, jusqu'à présent en place dans le domaine nucléaire,

³ En cas de transport, le responsable est l'exploitant de l'installation expéditrice ou destinataire, dans les conditions fixées par l'article 4 de la Convention de Paris.

visent la réponse d'urgence à une situation de crise. Ce trait est accentué par le Protocole. En effet, si la prescription applicable est actuellement de 10 ans, ce qui est déjà un délai de long terme, elle sera bientôt prolongée à 30 ans pour les dommages aux personnes. Et l'on sait que les cancers radio-induits peuvent se développer sur des durées de cet ordre.

Une autre difficulté naît du fait que les dommages nucléaires sont toujours expressément exclus des polices d'assurance couvrant les dommages aux biens, qui renvoient au droit spécifique en la matière. Cela conduit certes à une simplification appréciable pour les victimes, et va dans le sens d'un traitement équitable des indemnisations. Toutefois, il en résulte que les dossiers d'indemnisation ne seront pas gérés par les assureurs habituels des victimes, mais par un dispositif spécifique.

1. Aides et secours financiers d'urgence

Le groupe de travail a estimé nécessaire de faire porter une partie de ses échanges sur la question des aides d'urgence qui pourraient être versées aux victimes d'un accident nucléaire. De telles aides ne sont pas forcément des « indemnisations » au sens de la loi, car elles ne visent pas nécessairement à réparer directement un dommage ; il n'est toutefois pas exclu qu'elles puissent être considérées comme des provisions à valoir sur les indemnisations dues par les exploitants et leurs assureurs

EDF et AREVA ont indiqué être en mesure de verser des aides d'urgence sur leurs fonds propres : EDF dans le cadre d'un contrat de « Gestion d'Aide d'urgence » souscrit auprès d'un assureur en sus du contrat d'assurance « Responsabilité Civile Exploitant Nucléaire » ; AREVA, uniquement en cas d'accident nucléaire, par la mise à disposition auprès des pouvoirs publics de moyens financiers spécifiques. Il convient de noter que les pratiques des exploitants nucléaires sur ce point n'ont pas fait l'objet d'une harmonisation.

Il est clair que, si les sommes versées aux victimes indemnisent des préjudices relevant de la définition des dommages nucléaires, elles constituent des acomptes sur indemnisations futures.

Par exemple, EDF dispose de ressources propres strictement dédiées à l'aide d'urgence dont la gestion est assurée par un prestataire, et dont le versement est lié aux besoins identifiés et quantifiés par les pouvoirs publics. Elles comprennent une indemnisation de première nécessité versée par personne et/ou par foyer. Ces aides ne sont attribuées qu'aux personnes physiques. Il n'est ainsi pas prévu de verser des aides d'urgence pour assurer la décontamination ou pour couvrir des pertes d'exploitation.

L'État peut aussi mettre en place un système d'aides d'urgence, par l'intermédiaire des Trésoriers Payeurs Généraux (TPG). Les fonds d'urgences sont des fonds inscrits au budget de l'Etat dans le cadre d'une dotation budgétaire inscrite dans la loi de finances de chaque année ; l'Etat prévoit ainsi à l'avance les crédits disponibles, spécifiques, payables par lettre chèque ou en liquide aux victimes d'une catastrophe.

L'Etat peut aussi accueillir par fonds de concours sur son propre budget les dons des autres personnes publiques (ex. dons des collectivités publiques) ou de personnes privées ; on peut par ce biais éviter que l'Etat et les communes prennent à leur charge des dépenses de même nature et doublonnent les aides.

Les fichiers des personnes concernées constitués au cours de la phase d'urgence pourront être utilisés aux fins d'indemnisation dans le cadre de la phase post-accidentelle.

Les mécanismes d'aide d'urgence mis en place par EDF et AREVA ne sont donc pas exclusifs de la participation de l'Etat ; leur dispositif pourrait être mis en œuvre en coordination avec les TPG en complément des aides versées par l'Etat. Mais, il faudrait, bien entendu, qu'au préalable un fonds de concours ait été créé.

Il apparaît ainsi que :

- Les aides d'urgence dont la distribution est prévue par EDF et Areva, pourraient être distribuées par le canal des TPG. Mais, cela nécessiterait la mise en place d'un fonds de concours. EDF, quant à elle, s'y est déclarée favorable au cours des travaux du Groupe du CODIRPA. En ce cas, il conviendrait que l'enregistrement des versements (montants et identité des bénéficiaires) soit tenu par les TPG.
- En tout état de cause, l'État pourrait aussi décider du versement d'aides d'urgence parallèlement aux aides proposées par les exploitants privés.
- Une autre solution serait que les aides des exploitants soient versées par un canal spécifique mis en place par eux, en liaison avec leur prestataire de service, en l'occurrence une entreprise d'assurances. Mais, dans ce cas, il serait nécessaire de déterminer, parmi les mesures d'urgence à prévoir, un lieu d'accès facile où le prestataire pourrait s'installer. Les Trésoreries de l'État pourraient alors être le lieu d'implantation des guichets, sans pour autant participer au maniement des fonds.

2. Les principes de l'indemnisation des dommages

2.1 L'identification des catégories de dommages

La Convention de Paris, dans son état actuel, prévoit deux catégories de dommages, non clairement définis ; à savoir, « tout dommage aux personnes » et « tout dommage aux biens » (article 3). Par ailleurs, les actions en réparation de ces dommages se prescrivent par dix ans (article 8).

Le Protocole modificatif à la convention, en date du 12 février 2004, modifie ce dispositif sur plusieurs points très 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.
- Le Protocole donne une définition plus précise du « dommage nucléaire », incluant le dommage à l'environnement, les dommages immatériels et économiques et le coût des mesures de sauvegarde prises par les pouvoirs publics (nouvel article 1er, a, vii).

Le Protocole ajoute que ces dommages ne sont pris en compte que « dans la mesure déterminée par le droit du tribunal compétent ». Notre loi d'application du Protocole n'a pas précisé cette définition. Il a en effet été estimé que, dans notre pays, il existe sur le sujet une jurisprudence abondante qui pourra être appliquée.

Par ailleurs, deux articles 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.

En premier lieu l'article 13, qui est le suivant :

« Si, à la suite d'un accident nucléaire, il apparaît que les sommes maximales disponibles en application de la présente loi risquent d'être insuffisantes pour réparer l'ensemble des dommages subis par les victimes, un décret en conseil des ministres, publié dans un délai de six mois à compter du jour de l'accident, constate cette situation exceptionnelle et fixe les modalités de répartition des sommes. »

Ce décret peut notamment définir des mesures de contrôle particulières auxquelles devra se soumettre la population pour déterminer les personnes qui ont pu avoir subi un dommage, et peut fixer, eu égard à l'insuffisance des sommes mentionnées à l'alinéa précédent et à la priorité inscrite ci-dessous, les règles de calcul des indemnités susceptibles d'être allouées à chaque victime en réparation des dommages corporels ou matériels.

Dans ce cas, les sommes disponibles prévues par la présente loi sont réparties selon les règles suivantes :

« a) Les dommages corporels sont réparés par priorité suivant des modalités déterminées par analogie avec la législation sur les accidents du travail ;

« b) Les sommes qui restent disponibles, le cas échéant, après cette première indemnisation, sont réparties entre les victimes proportionnellement aux dommages corporels restant à indemniser et aux dommages matériels subis, évalués selon les règles du droit commun. »

Par ailleurs, l'article 10 prévoit :

« En ce qui concerne les dommages corporels, un décret pris sur le rapport du ministre chargé de l'énergie atomique et du ministre des affaires sociales établira, en fonction de l'irradiation et de la contamination reçues et du délai dans lequel l'affection a été constatée, une liste non limitative des affections qui, sauf preuve contraire, sont présumées avoir pour origine l'accident. »

Enfin, on doit noter que les conséquences d'un phénomène de rumeur ne sont pas indemnisables du point de vue des principes fondamentaux du droit de la responsabilité civile nucléaire (absence de lien de causalité directe avec le fait générateur) ; seule une action de solidarité nationale pourrait répondre aux besoins des personnes lésées dans ce cas.

2.2 Les référentiels d'indemnisation.

Pour ce qui concerne les modalités pratiques de l'indemnisation, le groupe a recherché quelles références objectives et consensuelles pourraient être utilisées pour déterminer des barèmes ou référentiels d'indemnisation. Le groupe de travail a exploré les nombreux systèmes d'indemnisation spécifiques qui ont été mis en place dans différentes situations de dommage de grande ampleur.

Les articles 10 et 13 de la loi fournissent déjà des indications précises dans quelques domaines :

- Pour les dommages corporels, la loi renvoie à un raisonnement par analogie avec la législation sur les accidents du travail et les maladies professionnelles (AT-MP).

Certes, cet article ne trouverait à s'appliquer que si « *il apparaît que les sommes maximales disponibles en application de la présente loi risquent d'être insuffisantes* », et l'on ne peut préjuger a priori du dépassement de cette limite. Mais, dans ce domaine, où il apparaît difficile de faire des estimations en raison des caractéristiques propres des maladies radio-induites qui peuvent se développer sur une longue durée, il peut être préférable, dès le déclenchement d'un accident dépassant une certaine ampleur, de mettre en œuvre sans attendre l'article 13 de la loi, qui, avec la législation ATMP, fournira rapidement une référence claire et connue. C'est-à-dire de prendre un décret en Conseil des ministres, dont le contenu aurait été déterminé par avance dans le cadre de la préparation des mesures post-accidentelles, prévoyant les modalités de répartition des sommes des trois tranches d'indemnisation.

La question se pose de savoir à partir de quelle « gravité » d'accident une telle mesure doit être prise. A priori, on peut penser que, dès qu'il est constaté des émissions radioactives pouvant avoir des conséquences sur la santé des personnes, il serait prudent de prendre la mesure. Les « exercices chiffrés » qu'il est proposé d'organiser permettront certainement de voir plus clair dans ce domaine.

- Pour ce qui concerne la nature des dommages aux personnes, l'article 10 fournit encore un guide en enjoignant la prise d'un décret établissant une liste d'affections dont la présence constituera une présomption de contamination.

Il conviendrait donc de mettre en place une « veille » qui permettra de disposer des connaissances pertinentes au moment voulu, ce qui concerne aussi bien la détermination des maladies que des personnes susceptibles d'en être atteintes,

A cet égard, l'attention du Groupe a été attirée par le « Comité de liaison interministériel de suivi sanitaire des essais nucléaires français », qui a créé deux groupes de travail : l'un chargé de définir et de caractériser les pathologies susceptibles d'être radio-induites ; l'autre chargé de caractériser les catégories de personnes concernées par les essais nucléaires français et d'étudier les données dosimétriques et médicales disponibles.

On pourrait dès lors mettre en place un comité à compétence médicale, qui aurait une configuration à celle du premier groupe de travail du Comité. Il pourrait assurer la veille nécessaire à l'application de l'article 10 de la loi et préparerait les éléments afin de disposer à tout moment des outils nécessaires pour prendre le décret correspondant en cas de besoin.

Ce même comité pourrait aussi 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 aussi, dès la survenance d'un accident, être « dédoublé », comme le Comité interministériel sur les essais nucléaires, pour, à côté de l'étude des pathologies, proposer des données sur le « périmètre » personnes susceptibles d'être atteintes. Ce second groupe de travail pourrait proposer les modalités de l'indemnisation des personnes dans certaines situations, géographiques ou autres, à partir des données dosimétriques et médicales dont il disposerait.

- Pour ce qui concerne les dommages matériels (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 est clair sur un point, ils seront indemnisés sur les sommes restantes après l'indemnisation des dommages corporels selon la législation des ATMP, et en se partageant proportionnellement les sommes restantes.

L'intention du législateur est ici clairement exprimée ; il ne s'agit pas d'une réparation intégrale du préjudice, mais de la répartition des sommes restant disponibles proportionnellement au préjudice subi. Ce système résultant directement de la loi, il est clair que, contrairement au cas d'autres accidents de grande ampleur, les victimes n'auront, ni le choix de refuser ce qui leur est proposé, ni la possibilité de demander à l'exploitant la réparation intégrale de leur préjudice sur le terrain du droit commun.

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 au moins égale à celle qui serait allouée par un tribunal, 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 modifiant le code de procédure pénale et le code des assurances. Une grille d'indemnisation est appliquée aux victimes par référence aux montants retenus par le FGTI et la jurisprudence des juridictions judiciaires ; cela se traduit par des

conventions passées avec les associations de victimes et de protocoles d'accord individuels, ce système n'empêchant pas des actions en justice alternatives si les victimes ne sont pas satisfaites des montants proposés.

Une attention particulière paraît devoir être portée sur les productions agricoles, en raison de l'intérêt de santé publique qui s'attache à ce que des produits contaminés ne soient pas écoulés. Toute incertitude sur ce plan mettrait en effet gravement en cause la crédibilité des mesures prises par les pouvoirs publics, avec les conséquences qui en résulteraient sur la confiance de la population à leur égard, ainsi que sur l'économie de l'agriculture dans son ensemble.

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, et peut-être l'État, proposant une indemnisation sur la base du décret en Conseil des ministres susmentionné et des propositions d'application ci-dessus. Les victimes pourraient certes refuser cette transaction et se porter devant le TGI de Paris (seul compétent pour les dommages nucléaires aux termes de la loi), mais au risque de s'engager dans une procédure longue à l'issue des plus incertaines compte tenu des termes sans équivoque de la loi.

2.3 Recommandations.

En définitive, il est proposé :

- La préparation, le plus en amont possible, des décrets prévus par les articles 13 et 10 de la loi, du fait de l'intérêt qui s'attacherait à leur mise en œuvre sans tarder au cas où ils s'avèreraient nécessaires.
- La préparation de conventions-type d'indemnisation sur un mode consensuel, à l'instar du système préconisé par le ministère de la justice.
- La création d'un groupe permanent pour assurer la coordination des questions relatives au suivi sanitaire des populations victimes d'un accident radiologique. Ce Groupe pourrait être constitué, dans les conditions explicitées ci-dessus, sur le modèle du Comité de liaison pour la coordination du suivi sanitaire des essais nucléaires français, voire être constitué des mêmes participants pour profiter de la réflexion déjà entreprise dans ce cadre.

Ce groupe pourrait non seulement servir d'expert pour la préparation des décrets visés aux articles 10 et 13 de la loi, mais aussi encadrer l'expertise médicale nécessaire à l'organisme de « guichet unique » ou au « Comité de Suivi » qui serait mis en place après un accident.

3. Organisation opérationnelle de gestion de l'indemnisation

3.1 L'existant.

a) La cellule de suivi de l'activité économique et d'appui à la population (CSPAÉ).

La mise en place de ces CSPAÉ est déjà prévue par les PPI, mais, d'une part, elles ne sont prévues que dans l'optique de la gestion de « l'urgence radiologique », et, d'autre part, il apparaît que leur fonctionnement n'a pas encore été suffisamment testé lors des exercices précédents.

b) D'autres instruments de suivi des crises nucléaires au niveau central de l'État sont prévus par les lois et règlements existants, mais la dimension d'indemnisation sur le long terme n'y est pas intégrée.

Tous ces dispositifs sont, d'une part, axés sur la réponse d'urgence à apporter à une situation d'urgence, et, d'autre part, ne prennent pas en compte la question de l'indemnisation.

Par ailleurs, deux problèmes doivent être résolus en termes d'organisation pour l'indemnisation des dommages nucléaires :

- la nature et le rôle des entités appelées à intervenir dans la réponse aux demandes de réparations et dans le versement des indemnisations ;
- la gestion des demandes de réparation, leur « circuit », en tenant compte notamment de la nécessité d'assurer une continuité entre la première tranche et les deux suivantes.

Sur le premier point, on doit noter que l'application des textes légaux implique la gestion des indemnisations par l'assureur de l'exploitant responsable (dans les cas où celui-ci a fait appel à un assureur pour constituer sa garantie financière). C'est donc *a priori* vers ce dernier que les victimes vont se tourner, et, de ce fait, il mettra en place, en tout état de cause, une organisation appropriée.

Toutefois, la mobilisation éventuelle des 2ème et 3ème tranches prévues par la convention de Bruxelles étant directement liée aux indemnisations au titre de la 1ère tranche, et, par ailleurs, compte tenu de la nécessité d'une indemnisation équitable des victimes, il paraît indispensable que l'État soit associé, en

amont, aux décisions d'indemnisation relevant de la première tranche.

D'une manière générale, les solutions qui seront adoptées sur ces points relatifs à l'indemnisation seront étroitement dépendantes des solutions qui seront retenues pour l'organisation des pouvoirs publics dans la gestion post-accidentelle dans sa globalité.

C'est cette voie qui avait été d'emblée explorée par le groupe, sous la dénomination de « guichet unique ». Mais, encore faut-il en dessiner les contours et décrire selon quelles modalités ce « guichet » pourrait gérer les indemnités.

3.2 La mise en place d'un « guichet unique » et considérations relatives à la nature et au périmètre d'une telle structure.

a) En ce qui concerne la notion de guichet unique, on doit faire quelques remarques préliminaires :

- Le terme « guichet unique » ne signifie pas nécessairement « lieu unique ». Il s'agit plutôt d'une « entité » unique, une organisation qui pourrait disposer de plusieurs « comptoirs ».
- Il est nécessaire qu'un continuum existe tout au long de la « chaîne » de la prise en charge financière des victimes d'un accident, non seulement entre les « tranches » d'indemnisation, mais aussi entre ce qui est mis en place dans la phase d'urgence et dans toutes les phases suivantes du post-accidentel.

En effet, il est essentiel d'assurer à la fois la traçabilité des sommes versées et la continuité de l'indemnisation. Il faut dès le départ constituer les données nécessaires à la gestion des indemnités sur le long terme et, une fois la phase d'urgence dépassée, traiter les dossiers dans la continuité même si le cadre institutionnel évolue.

On pourrait notamment concevoir, dès le début de la phase d'urgence, de créer un formulaire type regroupant toutes les données nécessaires sur la victime : coordonnées, type de dommage subi selon une première évaluation, premières constatations médicales, etc.

- L'idée d'unicité envisagée ici concerne les mécanismes de l'indemnisation, mais elle peut aussi concerner l'ensemble du dispositif post-accidentel.

On pourrait ainsi concevoir, non seulement un organisme unique, mais des « lieux » uniques proches des populations concernées, regroupant tous les « services » qui leur sont nécessaires, comme une sorte de « plate-forme » ou de « dispensaire » : prise en charge et suivi médical, soutien psychologique, service d'assistance sociale, accueil et orientation non spécifiques, conseils aux populations, etc. La mission confiée à une telle structure ne serait pas seulement « sanitaire », mais aussi socio-médicale, et psychosociale, avec un volet de relais et de conseil pour les questions d'indemnisation des dommages.

Bien entendu, le nombre, le champ d'activité et l'implantation de ces plates-formes pourraient se modifier en fonction de la gravité de l'accident, ainsi que de l'évolution des besoins de la gestion de la période post-accidentelle dans le temps.

b) On doit enfin prendre en considération le fait que la notion de « guichet unique » peut être multiple, et doit être précisée à partir des éléments suivants :

- Le guichet unique peut certes être la « Structure » d'animation et de suivi mise en place par les Pouvoirs Publics.
- Mais, cette dernière peut ne pas être gestionnaire de l'ensemble des tâches relatives au post-accidentel et déléguer, sous contrat ou convention, la gestion, par exemple, des indemnités à un autre organisme, assureur privé ou autre.
- Il apparaît, à la suite des réflexions du Groupe de Travail, que le « Comité de Suivi » ne peut être une structure de gestion, tel qu'il est préconisé ; c'est à dire comme une structure de concertation et de participation avec toutes les parties prenantes.
- Au demeurant, cette « Structure » pourrait ne pas être un « organisme », c'est à dire un établissement institué, mais un « organe », c'est à dire une instance, coordonnée par exemple par un délégué interministériel.

Compte tenu de ces éléments, il apparaît préférable de consacrer le terme de « guichet unique », non à un organe ou un organisme précis, mais à la procédure qui sera mise en place pour assurer la cohérence du dispositif de l'action des Pouvoirs Publics, qui pourrait revêtir plusieurs formes. Bien entendu cette « procédure » devra inclure les procédures d'indemnisation, depuis la constatation des dommages et la liquidation des dossiers jusqu'au paiement des indemnités.

3.3 Recommandations.

a. On devrait tout d'abord prendre en compte la question de l'indemnisation dans la « cellule de suivi de l'activité économique et d'appui à la population » et pérenniser son existence, en la transformant en « Comité de suivi » des victimes, tel que préconisé par le ministère de la justice.

Les PPI pourraient donc, d'une part, systématiquement prévoir que les cellules de suivi des populations et de l'activité économique associent très tôt les acteurs économiques adéquats tels que les représentants des exploitants et, d'autre part, comprendre un chapitre sur l'indemnisation prévue spécifiquement en cas d'accident nucléaire, et notamment, si cette suggestion est retenue, des développements sur le rôle de la Cellule de suivi des populations et de l'activité économique.

b. Le « Guichet unique ».

On pourrait penser que, 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 serait pas fondamentalement différent de celui qui est actuellement prévu pour la prise en charge des victimes d'accidents collectifs de dimension nationale. Il convient notamment 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 indemnités relevant de la 1^{ère} tranche.

Mais, la manière dont seront traitées les indemnités dues sur cette première tranche aura de toute évidence des incidences sur le traitement des indemnités dues sur les autres tranches, ces dernières risquant d'être vite appelées. Aussi, paraîtrait-il préférable que, face à un accident qui dépasse le stade mineur, on mette en place la « Structure » d'animation des Pouvoirs Publics et que l'une de ses missions soit de se préoccuper, en liaison avec les assureurs des exploitants, des modalités de liquidation et de versement des indemnités. La moindre des choses serait de mettre en place une procédure d'information robuste.

Pour assurer la fonction d'indemnisation, plusieurs solutions peuvent être envisagées :

- Confier la tâche à un assureur privé, dont c'est le « métier ». Le choix d'un assureur devrait faciliter les liaisons indispensables avec l'assureur de l'exploitant qui aura géré les fonds de la « première tranche ».

Bien évidemment, ce choix devra s'effectuer selon les règles des marchés publics, dont le cahier des charges devra être précisé (on peut penser que des propositions de rédaction pourraient être demandées à un cabinet de conseil). Enfin, il faut reconnaître que cette gestion aura un coût, qui devra être préalablement apprécié et négocié.

- Créer un établissement public ad hoc, pour assurer cette fonction de gestion des indemnités sur fonds publics ou faire appel à des établissements existants, déjà en charge de telles procédures d'indemnités⁴.
- Les deux solutions pourraient être mixées, si l'on conçoit la « Structure » chargée de gérer le post-accidentel dans toute sa problématique, qui n'est pas seulement indemnitaire, et si ladite entité se concentre sur une fonction d'impulsion, d'animation et de coordination, en ne prétendant pas tout faire. Elle pourrait dès lors confier la gestion des dossiers d'indemnisation à un assureur privé, sélectionné comme indiqué ci-dessus.

c. On devrait aussi intégrer la problématique de l'indemnisation dans les instruments pérennes de suivi des crises nucléaires.

Il paraît indispensable que la problématique de l'indemnisation soit prise en compte dans la future organisation des pouvoirs publics, qui est en cours d'élaboration pour faire suite à la période d'urgence proprement dite. Cela concerne les cellules de suivi de la crise à tous les niveaux, gouvernemental ou administratif. En sus des administrations dont la présence est déjà prévue, les administrations concernées sont le Trésor, la Comptabilité publique et la Chancellerie.

Enfin, le PPI pourrait être complété par des dispositions sur l'indemnisation.

A minima, l'article 9 du décret n° 2005-1158 du 13 septembre 2005 relatif aux PPI pourrait prescrire que les « documents d'information des populations » (alinéa 2) incluent des informations sur l'indemnisation.

⁴ Il existe déjà de nombreuses structures publiques chargées de l'indemnisation de préjudices, dont notamment le Fonds de garantie des assurances obligatoires de dommages (FGAO), le fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions (FGTI), le fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (FIVA), l'office national d'indemnisation des accidents médicaux (ONIAM), etc.

D'une manière générale, les PPI pourraient comprendre un chapitre étoffé sur l'indemnisation lorsque les réflexions du CODIRPA seront achevées.

Il conviendrait d'aboutir à un organigramme de cette procédure unique, dont on ferait le « cahier des charges », qui pourrait certes être modulé selon la gravité de l'accident, appréciée dès les premières heures (nécessité ou non de faire intervenir les 2ème et 3ème tranches d'indemnisation).

4. Étapes suivantes à prévoir et remarques conclusives.

Les présentes conclusions rendues par le groupe de travail n°5 ne prétendent pas épuiser le sujet de l'indemnisation, mais elles ouvrent des pistes de travail qu'il apparaît nécessaire de poursuivre. Les remarques finales porteront donc à la fois sur les étapes futures qu'il conviendrait de prévoir sur le fond comme sur la forme.

- a. **Des exercices pratiques sur la gestion du post-accidentel doivent être effectués, et ils doivent inclure la question de l'indemnisation.**

À cet égard, il serait essentiel que soient effectivement testés :

- Le fonctionnement des « cellules de suivi de l'activité économique et d'appui à la population », prévues par les PPI, en revoyant au besoin leur composition pour s'assurer qu'elle répond bien aux préconisations du présent rapport.
- Les modalités d'indemnisation mises en œuvre par les assureurs des exploitants : bureaux de règlement, examen des demandes, durée de traitement des dossiers, modalités d'expertise, pièces constitutives du dossier d'indemnisation, faisabilité d'une « plate-forme unique », etc.
- Les dispositifs d'aide d'urgence dont disposent certains exploitants.

- b. **Il paraît indispensable d'effectuer une estimation chiffrée des indemnisations qui pourraient être servies sur la base du droit existant.**

Cela permettra d'évaluer à partir de quel niveau de dommage il sera nécessaire de recourir aux fonds des deuxième et troisième tranches, et d'en tirer les conséquences sur le plan de l'organisation.

Cette estimation n'a pu être effectuée par le groupe qu'à titre expérimental pour la catégorie des dommages agricoles. D'une part, il est nécessaire de connaître dans le détail les mesures préconisées par les autres groupes pour en déterminer les conséquences financières ; or, cela paraît difficile à réaliser avant que leurs conclusions ne soient formalisées. D'autre part, il faut certes accomplir ce premier travail d'examen des bases envisageables pour l'indemnisation avant de procéder à un chiffrage.

- c. **Les solutions en matière d'organisation de l'indemnisation**, et tout particulièrement du « guichet unique », seront étroitement tributaires de la solution qui sera finalement retenue par le GT 7, piloté par le Secrétariat général de la défense nationale pour la gestion sur le long terme par les pouvoirs publics des suites d'un accident nucléaire.

- d. **La poursuite des travaux du présent groupe sur l'indemnisation pourrait faire appel à des compétences élargies**, en proposant par exemple aux différents ministres concernés de solliciter leurs inspections. On doit en effet considérer que le présent rapport préconise de mettre en place les procédures financières et comptables publiques, de préparer les maquettes de textes réglementaires et de conventions d'indemnisation qui nécessitent une concertation interministérielle qui dépasse les possibilités, les compétences et l'autorité d'un groupe de travail interne à l'Autorité de Sûreté nucléaire. De plus, un autre sujet non abordé en détail par le présent rapport pourrait concerner l'administration de la justice : du fait que le contentieux de la RCN est attribué par la loi à un seul tribunal en France, le tribunal de grande instance de Paris (article 17 de la loi du 30 octobre 1968), il pourrait être nécessaire d'explorer les conséquences de cette attribution de compétence en termes d'organisation du contentieux.