



**Comité Directeur pour la gestion de la phase post-accidentelle
d'un accident nucléaire ou d'une situation radiologique
(CODIRPA)**



Groupe de travail n° 5

Indemnisation



Rapport final - Version du 23 février 2012

CODIRPA
Rapport d'étape du Groupe de travail N°5
« Indemnisation »

PLAN DU RAPPORT

1. Introduction : Les contraintes et l'existant.....	5
1.1 <i>Rappel des termes de référence du Groupe de travail sur l'indemnisation des dommages nucléaires.....</i>	5
1.1.1 L'objectif du GT :	5
1.2 <i>Le cadre des travaux du GT :</i>	5
1.2.1 Les textes juridiques de référence	5
1.2.2 Le cadre géographique du GT	6
1.2.3 Le cadre temporel du GT	6
1.3 <i>Les méthodes de travail du GT.....</i>	6
1.4 <i>Les contraintes et le référentiel des travaux du Groupe.</i>	7
1.4.1 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.	7
1.4.2 Les accidents nucléaires nécessitent une gestion de l'indemnisation sur le long terme, voire le très long terme (30 ans dans le cadre des Protocoles révisés), alors que les dispositifs de sécurité civile, jusqu'à présent en place dans le domaine nucléaire, visent uniquement la réponse d'urgence à une situation de crise.	9
1.4.3 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.....	10
1.4.4 Une particularité naît cependant 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. Ils ne peuvent donc être gérés par les assureurs habituels des éventuelles victimes. De plus, un abondement de l'indemnisation par des fonds publics est prévu par la loi, ce qui pose un autre problème de coordination de l'indemnisation.....	10
1.5 <i>Le cas particulier du terrorisme.....</i>	11
1.6 <i>Un cadre technique a été établi faisant référence à des scénarios.</i>	12
2. Aides et secours financiers d'urgence.....	12
Dès lors, il convient tout d'abord de distinguer les sommes susceptibles d'être versées selon leur nature et leur origine :	12
2.1 <i>Modalités d'action de l'État pour l'attribution de secours financiers d'urgence.</i>	13
2.1.1 Ministère de l'intérieur et préfetures	13
2.1.2 Ministère chargé des finances : Rôle de la DGFIP et des TPG	13
2.2 <i>Les aides de première nécessité mis en place par EDF et AREVA.</i>	15
2.2.1 Les aides de première nécessité prévues par EDF.....	15
2.2.2 Les aides de première nécessité prévues par AREVA.....	16
2.3 <i>Propositions pour l'organisation du versement des secours d'urgence.....</i>	16
3 . LES PRINCIPES DE L'INDEMNISATION DES DOMMAGES.....	17
3.1 <i>Le droit applicable.....</i>	17
3.2 <i>Mise en œuvre de l'indemnisation.....</i>	18

3.2.1. Comment appliquer les règles de priorité en cas d'insuffisance des sommes disponibles (art. 13 de la loi de 1968) ?.....	18
3.2.2. Comment appliquer la présomption d'imputabilité prévue par l'article 10 de la loi. ?.....	20
3.2.4. Les enseignements tirés de l'incident de Socatri (juillet 2008).	22
3.3 <i>Recommandations.</i>	23
4. ORGANISATION OPERATIONNELLE DE GESTION DE L'INDEMNISATION	23
4.1 <i>L'existant</i>	23
4.1.1 La cellule de suivi de l'activité économique et d'appui à la population (CSPAÉ).....	23
4.1.2 D'autres instruments de suivi des crises nucléaires au niveau central de l'État sont prévus par les textes existants, mais la dimension d'indemnisation sur le long terme n'y est pas intégrée.	24
4.2 <i>La mise en place d'un « guichet unique » et considérations préliminaires relatives à la nature et au périmètre d'une telle structure.</i>	25
4.3 <i>Recommandations.</i>	26
4.3.1 On pourrait 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.	26
4.3.2 Le « Guichet unique » :.....	28
4.3.3 L'articulation des « tranches » de financement de l'indemnisation : Comment, pour ce qui concerne l'indemnisation des dommages, coordonner l'utilisation des « tranches » de la Convention de Bruxelles, et aboutir à une interface unique pour les victimes ?	28
4.3.4 Intégrer la problématique de l'indemnisation dans les instruments pérennes de suivi des crises nucléaires.	30
4.3.5 Permettre la mise en place rapide d'avances à valoir sur l'indemnisation	30
4.3.6 Réfléchir à la question de l'indemnisation sur le long terme.	31
4.3.7 Schéma global de l'indemnisation.	32
5. ÉTAPES SUIVANTES A PREVOIR ET REMARQUES CONCLUSIVES.....	32
5.1 <i>Des exercices pratiques sur la gestion du post-accidentel doivent être effectués, et ils doivent inclure la question de l'indemnisation.</i>	32
5.2 <i>Il paraît nécessaire d'effectuer une estimation chiffrée des indemnisations qui pourraient être versées sur la base du droit existant.</i>	33
5.3 <i>Frais de gestion des sinistres :</i>	33
5.4 <i>Textes d'application de l'article 13 de la loi du 30 octobre 1968.</i>	33
5.5 <i>Solution à mettre en œuvre pour assurer la continuité entre la première et la deuxième tranches de la Convention de Bruxelles</i>	33
5.6 <i>Un système permettant des « avances rapides sur l'indemnisation » pourrait être mis en place par l'État en liaison avec les assureurs, sur la base des propositions faites au §4.3.5.</i>	33
5.7 <i>Faire préciser un point concernant l'administration de la justice dans le contentieux de la RCN.</i>	34
5.8 <i>Engager une réflexion sur la gestion de l'indemnisation sur le long terme.</i>	34
LISTE DES ANNEXES :	
Annexe 1 : Termes de référence du GT Indemnisation.....	27
Annexe 2 : Liste des participants au GT Indemnisation.....	32
Annexe 3 : Dates des réunions du GT Indemnisation et comptes rendus.....	35
Annexe 4 : Rencontres techniques intermédiaires du secrétariat du groupe.....	82
Annexe 5 : Fiche réflexe d'EDF.....	89
Annexe 6 : Fiche réflexe d'Areva.....	91
Annexe 7 : Fiche d'Assuratome de présentation de son système INES-5.....	92
Annexe 8 : Propositions de chiffrage des dommages agricoles par la FNSEA.....	94

1. Introduction : Les contraintes et l'existant

1.1 Rappel des termes de référence du Groupe de travail sur l'indemnisation des dommages nucléaires

1.1.1 L'objectif du GT :

Les termes de référence du groupe de travail ont été définis en janvier 2006. Ils fixent pour objectif principal au groupe de « *décrire les modalités d'établissement des indemnisations dans les différentes phases post-accidentelles, dans le but d'aboutir à un dispositif clair, préétabli, complet, compréhensible, crédible, pouvant être partagé avec tous les acteurs.* ». Les discussions ont conduit à ajouter à cet objectif, aux côtés des modalités d'établissement des indemnisations, leurs modalités de versement.

Dès l'origine de ses travaux, le groupe a considéré qu'il serait idéal « *d'aboutir à la mise en place, pour ces questions d'indemnisation, d'un interlocuteur unique des victimes, et, voire, des différents acteurs : "un guichet unique".* », un des enjeux étant certainement la cohérence de la gestion et de la distribution de fonds d'origines diverses.

1.2 Le cadre des travaux du GT :

1.2.1 Les textes juridiques de référence

Les travaux du groupe s'inscrivent dans le cadre du droit spécifique de la responsabilité civile nucléaire. Ce régime est actuellement fondé sur :

- la convention de Paris du 29 juillet 1960 modifiée par les protocoles additionnels du 28 janvier 1964 et du 16 novembre 1982, sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire ;
- la convention de Bruxelles du 31 janvier 1963 complémentaire à la convention de Paris du 29 juillet 1960 sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire, modifiée par les protocoles additionnels du 28 janvier 1964 et du 16 novembre 1982 ;
- la loi du 30 octobre 1968 modifiée relative à la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire ;
- le décret n° 91-355 du 12 avril 1991 définissant en application de l'article 4 de la loi n° 68-943 du 30 octobre 1968 modifiée les caractéristiques des installations à risque réduit.

On doit également mentionner les textes spécifiques relatifs aux navires nucléaires, la propulsion navale ayant été expressément exclue du champ des conventions de Paris et de Bruxelles :

- la loi n° 65-956 du 12 novembre 1965 sur la responsabilité civile des exploitants de navires nucléaires, modifiée ;
- le décret n° 82-5 du 5 janvier 1982 pris pour l'application de l'article 22 de la loi n° 65-956 du 12 novembre 1965 sur la responsabilité civile des exploitants de navires nucléaires.

L'état de ce droit va être prochainement très notablement modifié par l'entrée en vigueur des Protocoles du 12 février 2004 aux Conventions de Paris et de Bruxelles :

- l'entrée en vigueur du Protocole à la Convention de Paris est soumise à la condition de sa ratification par les deux tiers de ses Parties contractantes, étant entendu que les instruments de ratification des Parties contractantes qui sont par ailleurs membres de l'Union européenne devront être déposés concomitamment ;
- l'entrée en vigueur du Protocole à la Convention de Bruxelles nécessite la ratification de la totalité de ses membres ;

- les dispositions modificatives de la loi française susvisée du 30 octobre 1968 ont déjà été adoptées, pour tenir compte de ces Protocoles, par l'article 55 de la loi n° 2006-686 du 13 juin 2006 relative à la sécurité et à la transparence en matière nucléaire, laquelle a prévu une entrée en vigueur de ces dispositions au plus tôt au 1^{er} janvier 2008, ou à l'entrée en vigueur des Protocoles si cet événement est plus tardif.

Parmi les textes de référence, il convient également de mentionner :

- la circulaire du 10 mars 2000 concernant la révision des plans particuliers d'intervention relatifs aux installations nucléaires de base.

1.2.2 Le cadre géographique du GT

Les travaux du GT couvrent les situations accidentelles dont l'origine est située sur le territoire français et dont les répercussions sont nationales. Il serait toutefois important de poursuivre les travaux pour les étendre aux cas impliquant un autre État, que ce dernier soit à l'origine de l'accident ou que certains dommages, consécutifs à un accident dont l'origine est française, soient subis sur son territoire.

1.2.3 Le cadre temporel du GT

Les différentes phases du post-accidentel doivent être distinguées dans leurs conséquences sur les procédures d'indemnisation. Ainsi, il convient de distinguer trois phases :

- l'urgence dans l'immédiat après accident, avec des mesures de soutien et de secours immédiat ; on devra ici examiner les liens éventuels à établir avec les phases opérationnelles des PPI et les modalités de financement de ces mesures ;
- le post-accidentel de moyen terme qui implique un suivi déjà individualisé des victimes, médical et « patrimonial ». C'est cette phase qui constitue la période cible des travaux du GT ;
- le suivi à long terme des populations, notamment sur le plan médical, avec les conséquences de l'évolution de la santé des victimes sur l'indemnisation.

1.3 Les méthodes de travail du GT

- Les participants

Conformément aux termes de référence, les travaux du groupe se sont d'abord organisés autour d'un « noyau dur » de participants regroupant les principaux acteurs ayant déjà une connaissance de la question, soit sur le plan juridique, soit sur le plan de l'organisation de crise des pouvoirs publics (DGEMP, DAJ du Minéfi, ASN, MARN, les exploitants nucléaires CEA, Areva et EDF, ainsi que Assuratome).

Ce groupe restreint s'est rapidement et régulièrement élargi aux autres parties prenantes. En particulier, ont été associées certaines administrations centrales (DGTPE, Agriculture, Justice, Santé), des représentants des secteurs d'activité (FNSEA, chambres consulaires) ainsi que des représentants associatifs (INAVEM)¹. Certaines de ces parties prenantes ont participé régulièrement aux réunions du groupe, d'autres plus sporadiquement ; de plus, les réunions du groupe ont été complétées par des rencontres bilatérales entre le président et le secrétariat du GT avec certaines administrations et organismes pour approfondir tel ou tel sujet abordé pendant les réunions, ou pour compléter leur information sans lien avec la participation au GT.

- Les axes de travail

Les travaux du groupe se sont organisés autour de deux volets principaux :

¹ Pour une liste complète des participants, voir en annexe.

- un volet « organisationnel » (l'organisation de l'indemnisation), qui a consisté à examiner les modalités d'organisation des exploitants nucléaires précités, de leurs assureurs, et des pouvoirs publics et leur association avec les différentes parties prenantes de manière à assurer une indemnisation juste, rapide et équitable ;
- un volet « indemnitaire » (le calcul de l'indemnisation), qui a consisté à déterminer la nature et les modalités de calcul des indemnisations à verser aux victimes.

1.4 Les contraintes et le référentiel des travaux du Groupe.

1.4.1 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.

a. 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 dérogatoire 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.

b. 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 ⁽²⁾, 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 et 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 700 M€ par le Protocole modificatif), les deux autres résultent de mécanismes 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).

² En cas de transport, le responsable est l'exploitant de l'installation nucléaire expéditrice ou destinataire, dans les conditions fixées par l'article 4 de la Convention de Paris.

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 (en droit de la responsabilité civile nucléaire, il n'y a donc pas de principe de réparation intégrale) ;
- d'autre part, la mobilisation de plusieurs « tranches » implique la nécessité d'établir une solution qui évite toute 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). L'État étant amené à intervenir, il apparaît indispensable de réfléchir à cette gestion par l'État, voire à un droit de regard de l'Etat sur cette gestion dès la première tranche. L'Etat doit s'assurer de la bonne articulation des différentes tranches. Idéalement, il conviendrait que le même assureur gère l'ensemble des sinistres quelle que soit la tranche impactée.

De plus, **la loi du 31 octobre 1968 modifiée prévoit des dispositions spécifiques qu'il convient de préparer** (cf. § 2.3 ci-dessous) :

- au cas où les sommes maximales disponibles prévues par la loi s'annonceraient insuffisantes pour indemniser tous les dommages, un décret peut fixer les modalités de leur répartition, en donnant la priorité à la réparation des dommages corporels (article 13) ;
- un décret doit fixer la liste des maladies qui, « sauf preuve contraire, sont présumées avoir pour origine l'accident » (article 10).

c. Les définitions

Il convient de distinguer les définitions actuellement en vigueur des définitions telles qu'elles résulteront de l'entrée en vigueur des protocoles modificatifs.

- *La notion d'accident nucléaire.*

Elle résulte de l'article 1^{er} de la Convention de Paris, actuellement en vigueur, et se lit :

« Un accident nucléaire signifie tout fait ou succession de faits de même origine ayant causé des dommages, dès lors que ce fait ou certains des dommages causés proviennent ou résultent des propriétés radioactives, ou à la fois des propriétés radioactives et des propriétés toxiques, explosives ou autres propriétés dangereuses des combustibles nucléaires ou produits ou déchets radioactifs, soit de rayonnements ionisants émis par une autre source quelconque de rayonnements se trouvant dans une installation nucléaire. »

La définition qui résultera de l'entrée en vigueur des protocoles et qui figurera à l'article 1^{er} de la Convention modifiée se lit :

« Un accident nucléaire signifie tout fait ou succession de faits de même origine ayant causé des dommages nucléaires. »

- *La notion de dommage.*

La définition actuellement en vigueur découle de l'article 3 de la Convention qui intègre dans cette notion :

- tout dommage aux personnes ;
- tout dommage aux biens, à l'exclusion de l'installation nucléaire elle-même et des autres installations nucléaires du site, ainsi que des biens qui se trouvent sur le même site et qui sont ou doivent être utilisés en rapport avec l'une ou l'autre de ces installations.

La définition du « dommage nucléaire » qui résultera de l'entrée en vigueur du Protocole du 12 février 2004 amendant la Convention de Paris, figurera au vii) du a) de l'article 1^{er} de la Convention modifiée et intégrera les dommages suivants :

- tout décès ou dommage aux personnes ;
- toute perte de biens ou tout dommage aux biens, dans les limites précisées ci-dessus (article 3, a) de la Convention révisée) ;
- pour chacune des catégories suivantes dans la mesure déterminée par le droit du tribunal compétent :
 - tout dommage immatériel résultant d'une perte ou d'un dommage visé aux deux premiers tirets ci-dessus ;
 - le coût des mesures de restauration d'un environnement dégradé, sauf si la dégradation est insignifiante, si de telles mesures sont effectivement prises ou doivent l'être ;
 - tout manque à gagner directement en relation avec une utilisation ou une jouissance quelconque de l'environnement qui résulte d'une dégradation importante de cet environnement ;
 - le coût des mesures de sauvegarde et toute autre perte ou tout autre dommage causé par de telles mesures.

Ce sont ces seuls dommages nucléaires qui ont vocation à être réparés dans le cadre prévu par le régime de la responsabilité civile nucléaire.

1.4.2 Les accidents nucléaires nécessitent une gestion de l'indemnisation sur le long terme, voire le très long terme (30 ans dans le cadre des Protocoles révisés), alors que les dispositifs de sécurité civile, jusqu'à présent en place dans le domaine nucléaire, visent uniquement la réponse d'urgence à une situation de crise.

Dans le domaine financier qui le concerne, une des premières conclusions du groupe a été de mettre à part 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 ⁽³⁾. Néanmoins, les contacts pris par le Groupe lui ont permis d'apporter sur cette question des préconisations qui seront développées plus bas dans ce rapport.

La question de l'indemnisation est en effet 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. Or, 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, voire davantage.

On notera qu'en étendant le délai de prescription à 30 ans pour les dommages aux personnes, le Protocole de 2004 à la Convention de Paris va au-delà du droit commun qui, aux termes de l'article

³ Les 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.

2226 du code civil, fixe un délai de prescription de 10 ans (sauf cas particuliers) pour les actions en responsabilité nées à raison d'un événement ayant entraîné un dommage corporel.

1.4.3 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.

Les précédents d'accidents ou de catastrophes de grande ampleur ont récemment fait l'objet d'études de la part du ministère de la justice, sous l'égide de la Secrétaire d'État aux droits des victimes et du Service de l'Accès au Droit et à la Justice et de la Politique de la Ville (SADJPV).

Cela a donné lieu à la publication fin 2002 d'un rapport sur « la prise en charge des victimes d'accidents collectifs » rédigé par un comité présidé par Me Claude Lienhard, dans le cadre du « Conseil national de l'Aide aux Victimes » (CNAV), dont les conclusions ont été largement reprises par la SADJPV dans un « guide méthodologique » reprenant le même titre.

Le dispositif ainsi proposé, qui a, semble-t-il, déjà fait ses preuves après l'accident AZF de Toulouse, préconise la mise en place d'instances de suivi et de concertation auprès du ministère de la justice.

On pourrait purement et simplement demander la mise en application de ce dispositif. Mais, outre le fait que ce dernier n'offre qu'un cadre et qu'il convient de l'adapter, le domaine nucléaire comporte des spécificités dont il faut tenir compte :

- il existe un dispositif d'organisation des pouvoirs publics en cas d'urgence radiologique, réglementé très précisément pour la toute première urgence et en cours d'élaboration pour la gestion du plus long terme ; il apparaît donc nécessaire d'assurer la cohérence des propositions du présent rapport avec cette organisation ; de fait, cette « intégration » de la présente réflexion sur l'indemnisation dans le dispositif de crise nucléaire pourra utilement venir compléter la réflexion sur la nécessaire gestion sur le long terme de la crise nucléaire ;
- on doit aussi considérer que l'indemnisation des accidents nucléaires comporte des particularités. Tout d'abord, la canalisation de la responsabilité sur l'exploitant facilite l'identification du responsable, ce qui devrait permettre l'accélération de l'indemnisation des victimes (par l'assureur de l'exploitant nucléaire et, le cas échéant, la mobilisation des 2^{ème} et 3^{ème} tranches prévues par la Convention de Bruxelles). En revanche, les contrats d'assurance de biens, des particuliers comme des entreprises, excluent, sauf en matière de terrorisme (cf. 1.5 infra) l'indemnisation de dommages d'origine nucléaire ; pour la réparation des dommages aux biens, il n'est donc pas possible de s'appuyer directement sur les assureurs des victimes pour un préfinancement des indemnités⁽⁴⁾.

1.4.4 Une particularité naît cependant 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. Ils ne peuvent donc être gérés par les assureurs habituels des éventuelles victimes. De plus, un abondement de l'indemnisation par des fonds publics est prévu par la loi, ce qui pose un autre problème de coordination de l'indemnisation.

En premier lieu, comme mentionné au 1.4.3, les dommages nucléaires sont exclus des contrats d'assurance couvrant les dommages aux biens (pour les particuliers « multirisques habitation » ou MRH). Les victimes ne peuvent donc être indemnisées par leur assureur habituel, mais uniquement par l'assureur de l'exploitant nucléaire (et, le cas échéant, l'État de l'exploitant et les États Parties à la Convention de Bruxelles) conformément au droit spécifique en la matière résultant des conventions de Paris et Bruxelles et de la loi du 30 octobre 1968 ⁽⁵⁾.

⁴ On se doit de noter que le pool Assuratome propose un système de gestion des indemnités, dit « INES-5 », qui prévoit l'utilisation du réseau des assureurs pour la déclaration et l'enregistrement des réclamations.

⁵ On doit, ici encore, tenir compte des observations de la note ci-dessus : dans le cadre du système INES-5 proposé par le pool Assuratome, il est prévu que les particuliers puissent s'adresser à leurs assureurs habituels, lorsqu'ils en ont un, au moins dans la phase de déclaration des sinistres.

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 mis en place par les exploitants (et, le cas échéant, par l'État).

Il convient donc de s'assurer de la clarté et de la lisibilité de ce dispositif de « circulation » des demandes d'indemnisation, tout d'abord pour les particuliers.

En second lieu, l'association de fonds émanant de l'exploitant responsable et des pouvoirs publics pose deux questions auxquelles des réponses doivent être trouvées en termes d'organisation :

- d'une part, pour assurer la continuité entre les fonds servis au titre de la 1^{ère} tranche et ceux servis au titre des autres tranches sur fonds publics, sans que cela aboutisse à des complications pour les victimes.

Il s'agit en tout état de cause d'une obligation qui résulte de l'article 7(j) de la Convention de Paris, disposant que « *chaque Partie Contractante prend les dispositions nécessaires pour que les personnes ayant subi des dommages nucléaires puissent faire valoir leurs droits à réparation sans avoir à entamer des procédures différentes selon l'origine des fonds destinés à cette réparation* » ;

- d'autre part, pour la gestion par l'État des dossiers d'indemnisation qui lui seront présentés, du point de vue de l'efficacité de l'organisation des pouvoirs publics comme du point de vue de la clarté et de la lisibilité du dispositif pour les victimes.

1.5 Le cas particulier du terrorisme.

Il convient de noter que les dommages causés par un acte de terrorisme, en dehors de toute situation de guerre au sens du droit international, ne sont pas exclus du champ de la Convention de Paris.

Des mécanismes spécifiques permettant l'indemnisation des dommages causés par un acte de terrorisme commis sur le territoire national ont été créés par la loi du 9 septembre 1986 relative à la lutte contre le terrorisme et aux atteintes à la sûreté de l'État. Ils s'appuient sur deux dispositifs distincts, selon qu'il s'agit de l'indemnisation de dommages corporels ou de dommages matériels.

S'agissant des dommages corporels, l'indemnisation des victimes est assurée par un fonds de garantie, le fonds de garantie des victimes d'actes de terrorisme et d'autres infractions – FGTI (art. L. 126-1 et L. 422-1 et suivants du code des assurances).

Quant aux dommages matériels, l'article L. 126-2 du code des assurances, récemment modifié par la loi n° 2006-64 du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers, dispose que les contrats d'assurance garantissant les dommages d'incendie à des biens situés sur le territoire national ainsi que les dommages aux corps de véhicules terrestres à moteur ouvrent droit à la garantie de l'assuré pour les dommages matériels directs causés aux biens assurés par un acte de terrorisme. Les biens assurés contre l'incendie ainsi que les véhicules terrestres à moteur assurés seraient donc couverts par le marché de l'assurance en cas de dommages nucléaires causés par un acte de terrorisme.

En cas de dommage nucléaire causé par un acte de terrorisme, les dommages aux personnes et les dommages aux biens assurés contre l'incendie pourraient ainsi être indemnisés dans des cadres autres que ceux relevant des autres dommages nucléaires (par le FGTI ou les assureurs « dommages »).

Toutefois, si le dispositif en place en matière d'indemnisation des dommages causés par un acte de terrorisme présente l'avantage, de manière générale, de faciliter l'indemnisation rapide des victimes, il n'en demeure pas moins que, par le biais des actions récursoires du FGTI ou des assureurs dommages, l'exploitant responsable et son assureur seraient également impliqués.

Par ailleurs, le dispositif d'indemnisation des dommages consécutifs à un acte de terrorisme découlant de la loi de 1986 ne concerne que les dommages corporels et les dommages à des biens assurés. Il ne

couvrirait donc pas l'ensemble des dommages nucléaires au sens du droit de la responsabilité civile nucléaire tels que prévus par le Protocoles de 2004 (exemple des dommages immatériels).

La question de l'indemnisation des dommages nucléaires causés par un acte de terrorisme doit donc être appréhendée au même titre que les autres dommages nucléaires, et ne peut pas s'appuyer sur les seuls dispositifs issus de la loi de 1986.

1.6 Un cadre technique a été établi faisant référence à des scénarios.

Deux types de scénarios ont été proposés pour les travaux des groupes de travail du CODIRPA.

En effet, les différents scénarios d'accident nucléaire et de gestion des situations post-accidentelles ont des conséquences directes très concrètes sur le montant des compensations financières, les modalités de leur distribution, ainsi que sur les modalités d'établissement des dossiers d'indemnisation.

Toutefois, ces scénarios sont relativement transparents par rapport aux principes juridiques de base et à l'organisation de l'indemnisation qui doivent être mis en œuvre. C'est sur cet aspect relativement intangible de la question de l'indemnisation des dommages nucléaires que le Groupe s'est penché, sans attacher trop d'importance aux scénarios.

En tout état de cause, il aurait été difficile de le faire avant que les autres groupes de travail aient terminé leurs travaux. Il n'en demeure pas moins que cette prise en compte sera essentielle pour le travail de chiffrage qui devra être fait (cf. §4-b).

2. 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 et secours d'urgence qui pourraient être versés aux victimes d'un accident nucléaire. De telles aides ne sont pas dans leur principe des « indemnisations » au sens de la loi, car elles ne visent pas directement à réparer un dommage. Par ailleurs, ces aides pourraient être versées alors que l'événement qui en est l'origine (par exemple une mesure préventive d'évacuation ou de confinement) ne répondrait pas in fine à la définition de l'accident nucléaire.

Il n'en demeure pas moins qu'elles pourraient être versées, et qu'il a paru utile au groupe d'en examiner les mécanismes, ainsi que leur éventuelle articulation avec l'indemnisation proprement dite, ne serait-ce que pour bien marquer la différence entre ces deux types d'intervention financière.

Dès lors, 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 (dans le cas d'EDF, ces aides visent les personnes évacuées en phase d'urgence) ;
- les secours d'urgence qui seraient versés par l'Etat (via les TPG/DDFiP/DRFiP) 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.

On a donc essayé ci-dessous d'identifier les types de situation dans lesquelles les aides et secours pouvaient intervenir et comment leur distribution pouvait être organisée le plus efficacement possible.

De tels versements pourraient intervenir dans plusieurs situations. Il se pourrait tout d'abord que les pouvoirs publics, devant l'ampleur de la catastrophe, décident le versement de secours financiers pour parer aux besoins les plus immédiats des populations concernées. Par ailleurs, les deux principaux

exploitants de droit privé, AREVA et EDF, ont prévu des dispositifs spécifiques de versement d'aides de première urgence.

Les aides de première nécessité versées par les exploitants et les secours d'urgence provenant de l'Etat sont distincts l'un de l'autre, même s'ils pourraient, le cas échéant, se cumuler.

2.1 Modalités d'action de l'État pour l'attribution de secours financiers d'urgence.

Textes de référence :

- guide pratique de la MARN pour la gestion de la crise nucléaire et l'élaboration des PPI (annexé à la circulaire interministérielle DDSC/DSIN/DGS/SGCISN du 10 mars 2000 sur la révision des PPI relatifs aux INB).
- guide méthodologique du ministère de la justice sur la prise en charge des victimes d'accidents collectifs, dont les fiches méthodologiques visant tout type de sinistre peuvent être consultées à l'adresse électronique suivante :

http://www.justice.gouv.fr/art_pix/gmvictacccolletifs.pdf

- instruction de la direction générale des finances publiques (confidentielle) mettant en place un dispositif dérogatoire au droit commun pour la distribution d'aides financières en cas de crise.

2.1.1 Ministère de l'intérieur et préfectures

Le ministère de l'intérieur (DSC) via l'organisation de sécurité civile apporte tous les renforts nécessaires au préfet pour organiser les secours sur le terrain. Le préfet dispose du pouvoir de réquisition sur son département pour mobiliser les moyens privés nécessaires. Le financement des opérations de sécurité civile est réglé selon la répartition prévue par la LMSC (art 27), suivant qu'il s'agit d'opération de secours au sens strict ou non et que les moyens aient été réquisitionnés dans ou hors du département.

En matière de secours d'extrême urgence destinés aux populations démunies, le ministère de l'intérieur délègue au préfet les crédits nécessaires, ce dernier peut alors effectuer les paiements, par l'intermédiaire des services financiers départementaux. .

2.1.2 Ministère chargé des finances : Rôle de la DGFIP et des TPG

Les services de la DGFIP sont en mesure de se mobiliser en cas d'urgence pour distribuer des fonds destinés à assurer les premiers secours ; à la suite de l'explosion de l'usine d'AZF, un guichet a notamment été ouvert à la trésorerie générale ; les TPG en ont assuré le secrétariat et ont eu un rôle de médiation avec les assureurs. Il en a été de même à la suite de la tempête Xynthia de 2010.

Les fonds d'urgence sont des fonds inscrits au budget de l'État dans le cadre d'une dotation budgétaire inscrite dans la loi de finances chaque année. Ces dépenses sont imputées sur le programme 128 « coordination des moyens de secours » du ministère de l'intérieur, de l'outre mer et des collectivités territoriales. L'État prévoit ainsi à l'avance les crédits disponibles, spécifiques, payables par lettre chèque ou en liquide aux victimes d'une catastrophe.

L'État peut aussi accueillir par fonds de concours sur le budget du ministère de l'intérieur (fonds de concours 09.1.2.043) les contributions des autres personnes publiques (ex. dons des collectivités publiques) ou de personnes privées ; l'écueil à éviter est que l'État et les communes prennent simultanément à leur charge des dépenses de même nature, d'où l'importance de rendre commun l'ensemble des fonds disponibles. 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 ».

➤ L'expérience de la tempête Xynthia : leçons à en tirer sur le plan des aides d'urgence

À l'occasion des contacts pris entre le groupe de travail et la DGFIP, une réunion a été organisée avec le Chef du Pôle gestion publique à la DDFiP de Vendée pour un retour d'expérience de la gestion de la tempête Xynthia afin d'en tirer d'éventuelles leçons pour la gestion des secours financiers en cas d'accident nucléaire. Nous reproduisons ci-dessous les points importants du compte rendu de cet échange.

Les principales leçons tirées par la DDFiP de Vendée sont les suivantes :

- La préparation, par la DDFiP, de la gestion de crise avant son déclenchement est importante : Il convient de constituer et de connaître ses relais locaux et ses intervenants. Le travail d'appropriation des connaissances sera d'autant plus efficace que les réseaux seront déjà constitués et que les intervenants en la matière seront déjà connus. La mise en place du dispositif sera ainsi accélérée.
- Le point central du dispositif de gestion post-accidentelle est le binôme composé du préfet et du DDFiP/DRFiP : Le système de sécurité civile est piloté par le préfet et se met en place très vite. Mais, il convient d'être conscient de ce que, parallèlement, avec la médiatisation des opérations, les questions et notamment celles relatives aux aspects financiers, se posent très vite. Le DDFiP/DRFiP a ici pleinement son rôle à jouer.
- L'importance d'anticiper : Les attentes des victimes nécessitent d'anticiper les questions qui vont se poser inévitablement, ainsi que les problèmes qui vont survenir.
- L'importance d'harmoniser les circuits et les règles à appliquer en matière de dons afin de faciliter leur collecte et leur distribution. Le DDFiP/DRFiP, en tant que comptable public, peut payer les aides de l'État, des collectivités territoriales et de la CAF. Il est, à ce titre le maillon central du dispositif de collecte et de versement des dons.

Sont ainsi apparus les principaux éléments organisationnels liés à la gestion de la tempête Xynthia en Vendée (deux départements touchés) :

Une cellule unique de réception a été mise en place dans chaque département impacté par la tempête. Installée en mairie et composée d'une personne de la préfecture et d'une assistante sociale, elle avait vocation à :

- recevoir les personnes ;
- instruire les dossiers de demande d'aide ;
- statuer sur chaque dossier : octroi ou non de l'aide et, le cas échéant, détermination du montant de l'aide. Le montant des aides a été déterminé sans critères pré-établis et variait selon les personnes et les besoins.

Cette cellule a été active pendant 15 jours. Sa désactivation semble avoir été trop précoce puisque beaucoup de cas problématiques sont apparus tardivement et nécessitaient un traitement plus long.

S'agissant des contributions des exploitants, il semble préférable que ces derniers versent une somme forfaitaire venant abonder le fonds de concours. Cependant, il est nécessaire, pour EDF, de tracer les montants individuels versés.

Une cellule de paiement a également été mise en place. On doit veiller à ce que les deux cellules (de réception et de paiement) ne soient pas trop éloignées les unes des autres. La cellule de paiement doit également bénéficier d'un dispositif de sécurité adéquat (envers les personnes et les fonds). Les services de gendarmerie étant bien souvent débordés, il conviendra de trouver des dispositifs *ad hoc*. Dans le cas de la Vendée, deux personnes d'une trésorerie ont été détachées dans un local bancaire. L'attention doit également être portée sur l'approvisionnement en argent liquide de cette cellule (dans le cas de la Vendée, les services de La Poste ont été utilisés à cet effet).

Le versement de ces aides s'est toujours traduit par une décision administrative d'attribution, ainsi que par un acquit signé du bénéficiaire, permettant la traçabilité des versements.

Par ailleurs, une cellule de liaison avec les assurances (participation FFSA et GEMA) et une cellule FISAC (Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce) ont été mises en place.

Cette dernière a permis de recenser les entreprises touchées, et de compléter, le cas échéant, les indemnités. Il est rappelé que l'aide FISAC intervient toujours en complément de l'assurance et non en substitution.

➤ À partir de cet échange, les voies d'une implication de la DGFIP dans la démarche CODIRPA a été envisagée, de la manière suivante :

Il a été décidé d'écrire une circulaire ad hoc relative au post-accidentel nucléaire, à destination des DDFiP/DRFiP des départements concernés par les installations nucléaires. L'objectif de cette circulaire est d'anticiper sur la gestion de crise à mettre en place et de permettre, le cas échéant, de gérer le post-accidentel en faisant preuve d'une cohésion d'ensemble dans le dispositif mis en place. La participation financière d'EDF aux aides de première urgence ainsi que les modalités pratiques de sa mise en œuvre, doivent notamment être prises en compte.

2.2 Les aides de première nécessité mis en place par EDF et AREVA.

2.2.1 Les aides de première nécessité prévues par EDF

En complément des aides d'urgence versées par l'État et en concertation avec les pouvoirs publics, l'exploitant prévoit de mettre à disposition des ressources propres pour couvrir les besoins de première nécessité des personnes physiques.

Ces aides de première nécessité n'ont pas vocation à se substituer aux secours alloués par les pouvoirs publics mais interviennent en complément de ces derniers et sont versées en concertation avec les représentants de l'État.

Cette concertation serait facilitée par la présence de l'exploitant dans la cellule de crise (« cellule de suivi de l'activité économique et d'appui à la population ») des préfetures.

Ces aides couvrent pour l'essentiel les besoins en nourriture, logement, habillement et transport des personnes évacuées. Elles n'ont pas pour vocation d'indemniser un « dommage » évalué et quantifié.

➤ Modalités de versement des aides d'EDF destinées aux victimes :

NB : les modalités indiquées ci-dessous ne sont pas figées et sont susceptibles d'évoluer.

La gestion de ces aides d'urgence est assurée par un prestataire, contractant d'EDF. Leur versement vient se greffer sur les besoins identifiés et quantifiés par les pouvoirs publics. Elles sont attribuées par personne et/ou par foyer.

Les aides versées par EDF ne sont attribuées qu'aux personnes physiques et non aux acteurs économiques. Il n'est ainsi pas prévu de verser des aides de première nécessité pour assurer la décontamination ou pour couvrir, notamment, des pertes d'exploitation.

Pour EDF, il est clair que, si les sommes versées aux victimes indemnifient des préjudices relevant de la définition des dommages nucléaires indemnifiables en vertu de la Convention de Paris, elles constituent des acomptes sur d'éventuelles indemnités futures.

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.

La fiche « réflexe » d'EDF a été intégrée dans certains PPI.

2.2.2 Les aides de première nécessité prévues par AREVA

La procédure prévue par AREVA diffère notablement de celle d'EDF : le versement d'aides de première nécessité n'est prévu qu'en cas d'accident nucléaire avéré, et non pas en cas de simple menace non suivie d'un accident.

2.3 Propositions pour l'organisation du versement des secours d'urgence.

Les mécanismes d'aide de première nécessité mis en place par EDF et AREVA ne sont pas exclusifs de la participation de l'État ; leur dispositif pourrait être mis en œuvre en coordination avec les TPG en complément des secours d'urgence versés par l'État. Pour cela, peut être utilisé le fonds de concours « généraliste » destiné à recevoir les dons des collectivités locales et des particuliers, qui vient abonder le « programme 128 » du budget du ministère de l'intérieur.

La fiche réflexe d'EDF prévoit que les aides de première nécessité susceptibles d'être versées aux victimes doivent faire l'objet d'une validation préalable par le TPG.

Il apparaît donc que :

- les aides de première nécessité dont la distribution est prévue par EDF et AREVA⁽⁶⁾ pourraient, si cela apparaissait souhaitable aux exploitants et à l'État, être distribuées par le canal des TPG. Ce qui signifie que le fonds de concours prévu à cet effet serait utilisé par le gouvernement. Il conviendrait alors que l'enregistrement des versements (montants et identité des bénéficiaires) soit tenu par les TPG ;
- en tout état de cause, l'État décidera aussi vraisemblablement de verser des secours d'urgence parallèlement aux aides proposées par les exploitants privés ;
- il paraît donc nécessaire, parmi les mesures d'urgence à prévoir, de déterminer un lieu d'accès facile où les versements se feraient. Cette implantation pourrait aussi trouver sa place dans les centres d'accueil et d'information du public (CAI), étant entendu que la sécurité devrait y être assurée. Comme pour toutes les autres catastrophes, la DGFIP donnera des instructions aux trésoreries pour les paiements, en numéraire ou par virement ou chèque du Trésor.

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.

⁶ Ces aides sont basées sur des contrats de « gestion d'aide d'urgence » passés par ces exploitants avec leur prestataire, qui doivent être distingués des contrats d'assurance « responsabilité civile exploitant nucléaire » (RCEN), lesquels concernent l'indemnisation des dommages nucléaires proprement dite.

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 » (article 3).

Les actions en réparation de ces dommages se prescrivent par dix ans à compter de l'accident (article 8 de la Convention). Ce délai général englobe le délai de 3 ans dont dispose la victime, aux termes de la loi du 30 octobre 1968, pour une action en réparation, soit à compter du moment où elle a eu connaissance du dommage et de l'exploitant responsable, soit à compter du moment où elle a dû raisonnablement en avoir connaissance. L'État assure en outre l'indemnisation des dommages dont la réparation n'a pu être demandée parce que le dommage est apparu après ce délai de dix ans pour les accidents survenus en France, et lorsque la Convention de Paris donne compétence à un tribunal français. Mais, deux conditions sont posées : l'action doit être introduite dans un délai maximum de cinq ans après l'expiration de celui de dix ans susvisé (ce qui porte le délai total à quinze ans à compter du jour de l'accident), sachant que le montant total des indemnités allouées ne peut dépasser le montant d'indemnisation maximum prévu par la loi. Après l'entrée en vigueur des Protocoles modificatifs de 2004 (voir ci-dessous), cette dernière possibilité ne sera applicable qu'aux dommages autres qu'aux personnes ; ces derniers se verront en effet appliquer une prescription trentenaire.

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. La Convention donne une définition plus précise 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).

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 (loi TSN du 13 juin 2006, article 55) n'a pas précisé cette définition. Il a en effet été estimé que, dans notre pays, il existe sur le sujet une jurisprudence abondante.

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. Ce sont les articles 10 et 13, déjà évoqués en introduction.

- Une règle de priorité est prévue par la loi française.

L'article 13 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. »

- La loi française prévoit une présomption d'imputabilité.

En effet, 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 ; seule une action de solidarité nationale pourrait répondre aux besoins des personnes lésées dans ce cas.

Retour d'expérience de la gestion de l'indemnisation des dommages résultant de l'explosion d'AZF, voir annexe 7 : Fiche de la DAJ du Ministère de l'économie, des finances et de l'emploi : La gestion de la catastrophe AZF.

3.2 Mise en œuvre de l'indemnisation.

Pour ce qui concerne les modalités pratiques de l'indemnisation, le groupe a recherché comment pourraient être mise en œuvre les règles ci-dessus, et, dans ce cadre, quelles références objectives et consensuelles pourraient être utilisées pour déterminer des barèmes ou référentiels d'indemnisation.

Le groupe de travail a essayé d'explorer les nombreux systèmes d'indemnisation spécifiques qui ont été mis en place dans différentes situations d'accidents de grande ampleur. On se reportera aux comptes rendus des réunions du groupe, qui décrivent les exposés des divers intervenants consultés et entendus.

En fait, les articles 10 et 13 de la loi fournissent des indications précises dans quelques domaines. L'article 13 vise des situations dans lesquelles les sommes disponibles risqueraient d'être insuffisantes. L'article 10 prévoit l'établissement d'une liste d'affections qui, sauf preuve contraire, seront présumées avoir pour origine l'accident. On proposera ci-dessous des pistes pour l'application de ces textes. Ce sera l'objet des deux premiers développements ci-dessous. Il conviendra ensuite d'examiner comment pourraient être traités les « autres » dommages. Ce sera le troisième point. Enfin, l'incident de Socatri, survenu en juillet 2008, a fourni l'exemple concret d'un « accident nucléaire » au sens de la loi, qui n'a pas donné lieu à un dépassement prévisible des sommes disponibles, qu'il convient de rapporter ici. Ce sera le quatrième point.

3.2.1. 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, mais seulement si l'accident atteint une ampleur telle que les sommes disponibles risquent d'être insuffisantes.

En effet, cet article ne trouverait à s'appliquer 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.

Dans un premier temps, il est apparu qu'il y aurait intérêt à ce que, dès le déclenchement d'un accident dépassant une certaine ampleur, l'article 13 de la loi soit mis en œuvre sans attendre, afin de fournir

rapidement une référence claire et connue, par analogie avec la législation des accidents du travail. C'est-à-dire de prendre un décret en Conseil des ministres, dont le contenu aurait été préparé par avance dans le cadre de la préparation des mesures post-accidentelles, prévoyant les modalités de répartition des sommes des trois tranches d'indemnisation.

En effet, dans ce domaine, il apparaît difficile de faire des estimations en raison des caractéristiques propres des maladies radio-induites qui peuvent se développer sur une longue durée. Toute vue d'ensemble sur l'état consolidé de l'incapacité des victimes est donc très hasardeuse ; elle est pourtant essentielle pour évaluer l'ampleur des dommages, ce qui est indispensable compte tenu des contraintes déjà évoquées (limitation des montants, priorité accordée à la réparation des dommages corporels, mise en jeu de plusieurs « tranches »...).

En tout état de cause, 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, prévoyant les modalités de répartition des sommes des trois tranches d'indemnisation. 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. On en reprendra ci-dessous les principales conclusions.

Le projet élaboré par ledit groupe de travail traite, conformément au contenu de l'article 13 de la loi, trois thèmes : la constatation du risque d'insuffisance des sommes disponibles, les règles de répartition des sommes disponibles pour l'indemnisation, et les mesures de contrôle à imposer à la population.

« Le risque d'insuffisance des sommes disponibles est simplement constaté par le projet de décret ; il doit être justifié par le rapport au Président de la République qui l'accompagne (puisque'il s'agira d'un décret en Conseil des ministres), dont un modèle a également été élaboré par le groupe de travail. Cette appréciation du risque d'insuffisance s'appuiera bien entendu sur les demandes d'indemnisation déjà présentées, mais également sur une estimation prudente des demandes à venir. S'agissant des dommages corporels, cela pose la redoutable question de l'apparition différée d'affections reconnues imputables à l'accident nucléaire, parmi lesquelles les maladies figurant sur la liste des maladies bénéficiant d'une présomption d'imputabilité, établie en application de l'article 10 de la loi ; l'estimation de la fréquence d'apparition de ces affections différées devra faire appel à l'expertise d'instituts comme l'IRSN et l'InVS. On s'appuiera également sur les anticipations réalisées par les assureurs, qui ont l'habitude d'estimer (pour pouvoir les provisionner) les dommages liés à chaque sinistre.

« Les règles de répartition des sommes disponibles pour l'indemnisation sont déjà largement fixées par la loi elle-même, ainsi qu'il a été rappelé ci-dessus : priorité aux dommages corporels, réparés suivant des modalités déterminées par analogie avec la législation sur les accidents du travail, et, le cas échéant, répartition des sommes disponibles proportionnellement aux dommages corporels restant et aux dommages matériels. Le projet de décret établi a donc tout d'abord déterminé la liste des articles du code de la sécurité sociale auxquels il convient de se référer pour assurer l'analogie recherchée. En outre, il est apparu que le décret devrait fixer dès le départ, pour ne pas bloquer l'indemnisation des dommages restant à indemniser (après l'indemnisation, selon la règle de priorité, des dommages corporels), un taux de prise en charge de ces autres dommages. Ce taux devrait être calculé sur la base d'une estimation prudente de l'ensemble des dommages indemnifiables susceptibles d'intervenir avant les délais de prescription. Il devrait par ailleurs être révisable périodiquement en fonction de l'affinage des prévisions de dommages.

« Quant aux mesures de contrôle à imposer à la population, le projet établi prévoit de les imposer aux personnes qui auront été effectivement exposées aux rejets radioactifs ou à leurs suites : d'une part les personnes présentes dans les zones d'évacuation d'urgence ou de mise à l'abri arrêtées par le préfet au moment de l'accident, d'autre part les personnes résidant ou se rendant habituellement dans les zones de protection des populations tant que ces zones existent. Les mesures de contrôle elles-mêmes consisteraient en l'établissement d'un bilan de santé initial T0, pour chaque personne, complété par des examens périodiques destinés à constater l'apparition ou l'évolution des pathologies. Le projet prévoit l'établissement d'une commission médicale, qui fixerait les règles générales de fonctionnement du système, notamment la périodicité de renouvellement des examens, donnerait un avis sur l'imputabilité

d'une pathologie non mentionnée dans le décret d'application de l'article 10 de la loi du 30 octobre 1968 à l'accident nucléaire et traiterai les cas particuliers et les différends portant sur la nécessité de procéder à des examens complémentaires à chaque contrôle. On peut noter que la transmission prévue à cette commission, qui ne comprend pas que des médecins, des résultats des examens médicaux pose des problèmes relatifs à la préservation du secret médical, qui devront être résolus à la lumière des précédents existants. »

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

Pour ce qui concerne la nature des dommages aux personnes, l'article 10 fournit un guide en enjoignant la prise d'un décret établissant une liste d'affections qui, sauf preuve contraire, seront présumées avoir pour origine l'accident.

Le groupe de travail sur l'indemnisation a recommandé de préparer en amont les dispositions d'un tel décret, en mettant en place une « veille » qui permettra de disposer des connaissances pertinentes au moment voulu. Ce point concerne aussi bien la détermination des maladies que des personnes susceptibles d'en être atteintes.

À cet égard, l'attention du Groupe a été attirée par le « Comité de liaison interministériel de suivi sanitaire des essais nucléaires français », piloté conjointement par les ministères chargés de la défense et de la santé, et suivi par le CEA. Ce comité 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.

Le groupe a pensé que l'on pourrait mettre en place un comité à compétence médicale, qui aurait une configuration similaire 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.

En cas d'accident, 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 une indemnisation systématique des personnes dans certaines situations, géographiques ou autres, à partir des données dosimétriques et médicales dont il disposerait.

Cette question a été soumise au GT réglementation, qui « a considéré qu'il valait mieux attendre un peu pour rédiger le projet de décret d'application de l'article 10, dans la mesure en particulier où était en cours de discussion au Parlement un projet de loi relative à la reconnaissance et à l'indemnisation des victimes des essais nucléaires français – devenu par la suite la loi n° 2010-2 du 5 janvier 2010 portant le même titre. Le régime institué par cette loi comporte la fixation, par décret en Conseil d'État (non paru à ce jour) d'une liste de maladies présumées radio-induites. Même si ce régime n'est pas identique au régime d'indemnisation des victimes d'accidents nucléaires institué par la loi du 30 octobre 1968 précitée, et si les conditions d'exposition des victimes, différentes dans les deux cas, peuvent justifier des divergences, le décret qui sera pris en application de la loi du 5 janvier 2010 jouera un rôle de précédent et pourra servir à l'établissement de la liste des affections établie en application de l'article 10 de la loi du 30 octobre 1968. . Il a donc paru préférable au groupe « réglementation » de différer la rédaction du décret d'application de l'article 10, ce d'autant plus que sa composition actuelle n'est pas nécessairement la mieux adaptée au traitement d'une question essentiellement médicale. ».

3.2.3. 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 est clair sur un point : ils seront

indemnisés sur les sommes restantes après l'indemnisation des dommages corporels, lesquels seront réparés suivant des modalités déterminées par analogie avec la législation sur les accidents du travail. 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.

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 (<http://www.fgti.fr/>) 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.

On trouvera ci-joint une proposition d'indemnisation basée sur le chiffre d'affaires, telle que proposée par la FNSEA. Le chiffrage de l'impact de cette proposition devra être finalisé (cf. §4-b ci-dessous) (7).

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 bénéficieraient alors de l'avantage de la certitude du montant et de la rapidité de la procédure, mais la transaction interdirait tout recours juridictionnel. Les victimes pourraient certes refuser cette transaction et se porter devant le TGI de Paris (seul compétent pour les dommages

⁷ Cette fiche a été établie sur la base de l'une des hypothèses retenues pour base de réflexion aux groupes de travail du CODIRPA, c'est-à-dire une rupture de tube de générateur de vapeur à la centrale de Belleville entraînant une neutralisation des surfaces agricoles dans un rayon de 40 kilomètres et sur un angle de 70°C. Le chiffrage approximatif ainsi réalisé aboutit à un montant de près de 115 M€ de perte annuelle de revenu devant être indemnisée. L'affinement de cette tentative d'exercice de chiffrage dépendra entièrement du sort réservé aux terres contaminées : à la possibilité de leur réhabilitation ou non, et dans quels délais ; à la nécessité, en cas d'impossibilité de réhabilitation, d'indemniser le foncier, ce qui changerait évidemment l'ordre de grandeur des sommes à mobiliser, étant entendu que si le choix est donné aux agriculteurs de se réinstaller ou non sur ces terres, il conviendra d'indemniser ceux qui choisissent de partir et, le cas échéant, de compenser les éventuels troubles de jouissance de ceux qui resteraient (par exemple pour les parcelles qui resteraient en tout état de cause inutilisables). Ces éléments ne sont évidemment donnés qu'à titre d'illustration et doivent encore faire l'objet d'examen.

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.

L'objectif de rapidité de l'indemnisation 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. Aussi, est-il proposé d'examiner la **possibilité d'avances à valoir sur l'indemnisation à verser dans l'urgence** par l'assureur de l'exploitant en attendant que soit expertisé le montant exact du préjudice subi par les victimes.

On ne peut que recommander de suivre le dispositif préconisé par le ministère de la justice, lequel a montré son efficacité dans des situations d'accident industriel de grande ampleur, comme dans l'explosion de l'usine AZF. Ainsi, les conventions-types préalables, y compris les conventions sur le versement d'avances, pourraient être négociées en amont avec les différentes parties prenantes au « comité de suivi » et proposées à la signature des victimes.

3.2.4. Les enseignements tirés de l'incident de Socatri (juillet 2008).

L'incident de contamination survenu dans l'usine Socatri le 7 juillet 2008, a fait apparaître qu'il n'est pas possible d'attendre la publication du décret 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 matériels.

Cette demande a été rendue nécessaire par le fait que certaines parties prenantes au processus d'indemnisation semblaient s'interroger sur les conditions de mise en œuvre de la priorité à accorder aux dommages corporels prévue par la loi, alors que l'installation en cause était une installation « à risque réduit » et que l'ampleur de l'accident ne laissait pas présager que le plafond de 381 millions d'euros soit dépassé.

Aussi, le dispositif suivant a-t-il été mis en place :

- une lettre a été adressée à l'exploitant, lettre commune du Trésor et de la direction générale de l'énergie, pour demander l'application de l'article 6 de la loi, qui prévoit que : « L'exploitant devra dénoncer à l'agent judiciaire du Trésor toute demande d'indemnisation des victimes » ;
- 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 qui [leur] paraîtrait susceptible de remettre en cause ce premier retour d'information, tout particulièrement en ce qui concerne d'éventuelles conséquences sur les personnes ».

Ce dispositif a pour objectif de procurer à l'État la visibilité nécessaire à l'application des articles 10 et 13 de la loi. La lettre à l'exploitant (complétée par une seconde lettre de septembre) explicitait les obligations de « reporting » ainsi qu'il suit :

« Afin de vous conformer à l'article 6 de la loi, nous vous demandons de transmettre, à intervalles réguliers, à l'Agence judiciaire du Trésor, par lettre recommandée avec accusé de réception, les informations suivantes :

- *les demandes d'indemnisation renseignées par les personnes ayant déposé une réclamation, y compris les agriculteurs ayant été assistés par les chambres d'agriculture ;*
- *un fichier faisant la liste des dossiers considérés comme recevables, et un montant prévisionnel par dossier des indemnisations que vous vous proposez de leur accorder, en précisant si cette indemnisation est prise en charge par l'assureur ou directement par l'exploitant ;*
- *un état de la consommation de l'enveloppe de garantie de 22,8 m€ accordée par votre assureur pour les dommages hors site, en application de la loi.*
- *estimation prévisionnelle à ce jour du coût de l'ensemble du sinistre ;*

- *montant prévisionnel par dossier.* »

Ces comptes rendus ont été demandés selon une périodicité bimensuelle pour les quatre premiers mois, puis mensuelle jusqu'au 1^{er} janvier suivant, et ensuite trimestrielle jusqu'à la clôture des sinistres.

Ainsi, 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 donnée en l'occurrence 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 dans ce domaine.

3.3 Recommandations.

En définitive, il est proposé :

- la préparation de conventions-type d'indemnisation, permettant notamment des avances rapides à valoir sur l'indemnisation définitive, sur un mode consensuel, à l'instar du système préconisé par le ministère de la justice.

Toutefois, l'étude des conventions mises en place dans le cadre de l'accident de l'usine AZF, qui a servi d'exemple au groupe, a montré les limites de l'exercice, 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 « dommage ». Or, dans le cadre du droit spécifique de la RCN, cette difficulté n'existe pas (hors acte de terrorisme) 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, dans la perspective notamment de mettre en place des avances sur indemnisation ;

- la création d'un groupe 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 du décret visé à l'article 10 de la loi, mais aussi **encadrer l'expertise médicale nécessaire au gestionnaire des sinistres ou au « Comité de Suivi »** qui serait mis en place après un accident (voir 3 ci-dessous).

En ce qui concerne ce groupe, il doit être noté que le groupe de travail « réglementation », auquel il avait été demandé de se pencher sur sa composition, a estimé de son côté qu'un comité permanent ne devrait être utilement mis en place que dès la survenue d'un accident justifiant son existence. Il n'en demeure pas moins que, quel que soit le moment de sa création, le périmètre des fonctions de ce comité pourrait être celui décrit ci-dessus.

4. ORGANISATION OPERATIONNELLE DE GESTION DE L'INDEMNISATION

4.1 L'existant.

4.1.1 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.

Or la composition de ces Cellules correspond déjà en grande partie aux objectifs poursuivis pour l'indemnisation, par la présence notamment du DDASS, du Procureur, du TPG et de représentants des exploitants et de leurs assureurs.

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

Sans entrer dans le détail des dispositifs prévus en cas d'accident collectif de grande ampleur, on rappellera quelques points :

- la loi du 13 août 2004 de « modernisation de la sécurité civile » (loi MSC) a précisé les modalités de mise en œuvre des secours aux populations et des plans ORSEC ;
- le décret n° 2003-865 du 8 septembre 2003 prévoit la création d'un « Comité interministériel aux crises nucléaires ou radiologiques » (CICNR), comité de haut niveau réunissant des ministres autour du Premier ministre. Ce Comité ne constitue pas un organe permanent, mais est réuni seulement en cas de crise ;
- le décret n° 2005-1158 du 13 septembre 2005 a organisé les Plans Particuliers d'Intervention (PPI) et précisé leurs modalités d'élaboration et leur contenu ;
- une directive interministérielle du 7 avril 2005 précise l'action des pouvoirs publics en cas d'événement entraînant une situation d'urgence radiologique. Cette directive prévoit notamment la création d'une « Cellule interministérielle de crise » (CIC), qui « est chargée du suivi régulier de la situation », et qui « n'interfère pas avec les instances de concertation et de décision gouvernementales », telle le CICNR, « mais leur apporte un appui en termes de connaissance détaillée de la situation ».

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 réparation 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). En effet, en application de la loi, les exploitants ont souscrit des contrats d'assurance, dits « responsabilité civile exploitant nucléaire » (RCEN), qui ont été approuvés par l'État (direction générale du Trésor et de la politique économique, sous-direction des assurances). Or ces contrats prévoient, comme dans tout contrat d'assurance, que l'assureur est tenu en cas de réclamation d'un tiers de gérer le sinistre et d'indemniser la victime si nécessaire. 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 2^{ème} et 3^{ème} tranches prévues par la Convention de Bruxelles étant directement liée aux indemnisations qui seront servies par l'assureur de l'exploitant, et, par ailleurs, compte tenu de la nécessité d'assurer une indemnisation des victimes sans préjudice de la tranche de financement concernée, il paraît indispensable que l'État dispose d'un droit de regard sur les indemnisations relevant de la première tranche. Ce point est particulièrement important dès lors qu'il apparaît comme une éventualité probable que les indemnisations pourraient excéder le montant de la 1^{ère} tranche à la charge de l'exploitant.

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. Ce sujet fait l'objet d'un autre groupe de travail du CODIRPA (Groupe de Travail n°7).

La possibilité de mettre en place une procédure/organisation unique de gestion des réclamations 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 indemnisations.

Là encore, les préconisations du ministère de la justice pour les catastrophes de grande ampleur paraissent pouvoir servir de guide à la réflexion.

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

- a. Le terme « guichet unique » est double : il peut signifier à la fois un « lieu unique » (un « comptoir » identifié), et une « procédure » (une organisation).

Quoiqu'il en soit, et quelles que soient la ou les procédures, l'important pour les victimes est de disposer d'un référent unique dans un « lieu unique » (même si plusieurs « comptoirs » sont créés), auquel elles puissent s'adresser. Dès lors, et cela est important, les procédures mises en place pour répondre aux besoins des victimes doivent être « transparentes » pour elles.

- b. Ce lieu unique devrait être implanté dans les « Cellules d'accueil et d'information » (CAI) prévues par le Codirpa pour la gestion rapprochée de l'ensemble du dispositif post-accidentel.

Il s'agirait ainsi de 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 psycho-sociale, 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 varier en fonction de la gravité de l'accident, ainsi que de l'évolution des besoins de la gestion de la période post-accidentelle.

- c. Il est indispensable 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 par la suite dans toutes les phases 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 indemnisations sur le long terme et, une fois la phase d'urgence dépassée, traiter les dossiers dans la continuité, même si les cadres d'organisation évoluent.

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. À cet égard, on pourrait, dans les messages de communication au moment de l'accident ou préparatoire à tout accident, demander aux personnes concernées par les mesures de sauvegarde de se munir de leur dernière feuille d'impôt (cf. §4.3.5.).

- d. Cette préconisation de guichet unique devra prendre en compte les recommandations du groupe de travail « Organisation des pouvoirs publics en situation post-événementielle (suite à un accident nucléaire ou à un attentat radiologique) ».

Ce groupe prévoit la mise en place d'une « structure de gouvernance pour les phases post-accidentelles de transition et de long terme ».

Cette « structure » devra assurer la fonction d'articulation des acteurs de l'indemnisation. Bien entendu, il ne lui sera pas confié la gestion des tâches relatives à l'indemnisation pour la 1^{ère} tranche, qui relève de la responsabilité des exploitants et pour laquelle ils se rapportent en règle générale à un assureur. Pour les 2^{ème} et 3^{ème} tranches sur fonds publics, elle pourrait déléguer, sous contrat ou convention, la gestion des indemnisations à un autre organisme, assureur privé ou autre (ce sujet de l'harmonisation des tranches d'indemnisation est traité au §4.3.4 ci-dessous).

En tout état de cause, cette structure ne pourra se désintéresser des questions d'indemnisation, et elle devra, si l'on veut assurer un bon déroulement de l'indemnisation, veiller à deux objectifs :

- une bonne articulation des acteurs de l'indemnisation ;
- une bonne articulation entre les différentes tranches de financement de l'indemnisation.

Cela est incontournable, quelles que soient les options qui seront choisies pour gérer les indemnisations sur fonds publics des 2^{ème} et 3^{ème} tranches.

- e. Parallèlement à la mise en place d'un guichet unique et d'une structure de gouvernance publique, il est apparu utile au Groupe de Travail d'envisager la création d'un « Comité de Suivi », lequel ne saurait être une structure de gestion, mais plutôt une structure de concertation et de participation avec toutes les parties prenantes

Un tel Comité ne serait pas destiné à liquider les indemnisations. On pourrait peut-être concevoir qu'il soit institué comme un « Conseil d'Administration » de la structure qui sera mise en place par les Pouvoirs Publics. Mais, il paraît en définitive préférable qu'il soit conçu comme un « Grand Conseil » auprès de ladite structure, chargé d'une fonction de coordination des acteurs et de médiation.

C'est à la lumière des considérations qui précèdent que les propositions ci-après sont effectuées.

4.3 Recommandations.

Il convient certes de chercher à mieux tirer parti de l'existant, en se greffant sur les réflexions en cours concernant l'organisation des pouvoirs publics dans le post-accidentel de moyen et long terme.

4.3.1 On pourrait 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.

L'un des objectifs expressément dévolus à ces Cellules est de « faciliter le dispositif d'indemnisation ». Mais les textes actuels ne prévoient pas en quoi consiste la préparation de la phase post-accidentelle.

4.3.1.a Faire évoluer les actuelles « Cellules de suivi économique et d'appui à la population » prévues par les PPI. .

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.

Plusieurs pistes et questions se présentent alors :

- **le fonctionnement de ces Cellules a-t-il été suffisamment testé lors des exercices précédents ?**
Il serait indispensable, dans un premier temps, de **prévoir des exercices spécifiques sur leur fonctionnement en lien avec les structures de gestion des dommages prévues par les polices d'assurance des exploitants**. Cela permettrait d'explorer leurs potentialités pour répondre aux questions d'indemnisation sur le moyen et le long terme, comme cela est au demeurant leur mission explicitement prévue par les instructions ;
- leur **composition devrait être élargie** 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, ce afin que les actions entreprises aux fins du versement des aides d'urgence ou des éventuelles indemnisations soient décidées de manière concertée et coordonnée. Devraient également y participer les représentants locaux des administrations financières, notamment le TPG. Il paraît en effet indispensable que les pouvoirs publics disposent d'un droit de regard sur la manière dont ces aides et indemnisations sont attribuées, dans la mesure où, en cas de dépassement de la première tranche d'indemnisation, des fonds publics devraient intervenir et qu'il convient que les critères d'attribution des indemnités soient identiques quelle que soit l'origine des fonds, comme y oblige au demeurant la Convention de Paris (article 7.j) ;
- les Cellules, dans leur configuration actuelle, ne sont pas prévues pour durer. Il serait sans doute nécessaire alors de prévoir leur « transformation » dans un second temps.

Il pourrait dès lors être **institué un « Comité de Suivi », adaptant le modèle préconisé par le ministère de la justice** dans son guide, qui au demeurant insiste sur la souplesse et l'adaptation à la situation d'espèce.

Compte tenu du retentissement vraisemblable d'un accident nucléaire, même bénin, il semble préférable d'instituer un « **Comité de suivi national** » (CSN), **dès la première urgence passée**. Pour le moins, cette instance devrait suivre les règles de compétence prévues par la directive du 7 avril 2005 (§V-2.1.2.1).

4.3.1.b Propositions pour la composition du Comité de Suivi.

Les éléments suivants devraient être pris en compte pour déterminer la composition du Comité :

- sa composition de base devrait être celle des Cellules de suivi des populations et de l'activité économique ;
- la présence de l'administration des finances paraît indispensable : Trésor, Budget et Comptabilité publique ;
- les entités publiques compétentes en matière de sécurité et de sûreté nucléaires doivent être intégrées au comité de suivi, telles l'ASN et l'IRSN. La présence de la MSNR, du service du Haut Fonctionnaire de défense et de sécurité près le ministre chargé de l'énergie, s'impose également du fait de ses compétences en matière de sécurité nucléaire (art. R. 1143-1et suivants du code de la défense). On doit aussi associer, lorsqu'il est concerné, le DSND, autorité de contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection des installations et activités nucléaires intéressant la défense ;
- compte tenu de la particularité du régime de responsabilité civile nucléaire, la sécurité sociale n'aurait qu'un rôle limité ; toutefois, compte tenu de la référence qui est faite par la loi à la législation des accidents du travail, une représentation des organismes sociaux et du ministère des affaires sociales serait opportune ;

- les associations d'aide aux victimes compétentes seraient désignées par le ministère de la justice. Elles sont conventionnées par ce ministère, et, en cas d'accident de grande ampleur, il les désigne habituellement en liaison avec l'INAVEM ;
- les associations de victimes ne manqueront pas de se créer, comme après tout accident de grande ampleur, et il conviendrait de les intégrer. Ces associations sont homologuées par le ministère de la justice ;
- l'accident risquant d'avoir des conséquences transfrontalières, des représentants des autorités étrangères et/ou des associations étrangères d'aide aux victimes ou de victimes devront être invitées à siéger au Comité de Suivi (modalités à fixer par GT 7, piloté par l'ASN) ;
- le Parquet et la Présidence du TGI de Paris (secrétariats généraux du siège et du parquet) devraient être invités à participer, dans la mesure où la loi donne à ce tribunal une compétence exclusive pour le contentieux en réparation des dommages nucléaires ;
- des représentants de l'exploitant (notamment des services juridiques et des assurances) et des assureurs.

4.3.2 *Le « Guichet unique » :*

Dans la conception ici retenue, le « guichet unique » devra être ce « 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 (ou ceux de son prestataire en charge de la gestion des sinistres, si un autre système que l'assurance a été retenu par l'exploitant pour assurer la garantie financière à laquelle il est tenu par la loi).

Le lieu naturel de ce guichet devra être la Cellule d'accueil et d'information (CAI), où il conviendra de prévoir une place pour les agents des assurances, et, en tant que de besoin, de l'exploitant responsable.

Une telle unicité de lieu rendra ainsi « transparente » pour les victimes la question de la gestion et du financement des indemnisations, et de l'articulation entre les différentes « tranches » de financement prévues par la Convention de Bruxelles. Ce dernier point sera traité ci-dessous.

4.3.3 *L'articulation des « tranches » de financement de l'indemnisation : Comment, pour ce qui concerne l'indemnisation des dommages, coordonner l'utilisation des « tranches » de la Convention de Bruxelles, et aboutir à une interface unique pour les victimes ?*

Compte tenu des considérations précédentes sur la notion de guichet unique, on trouvera ci-après des préconisations pour cette organisation.

➤ ***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 nationale⁸. 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 (lorsque l'exploitant à recours à l'assurance pour répondre à son obligation de garantie financière) relevant de la 1^{ère} tranche.

⁸ 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>

Les aménagements rendus nécessaires par la spécificité du régime de responsabilité civile nucléaire, notamment quant à la composition du comité de suivi, aux modalités d'indemnisation et à l'identification du responsable sont détaillés ci-dessus (4.3.1).

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 paraîtrait-il préférable que, face à un accident qui dépasse le stade mineur, on mette en place la « Structure » de gouvernance publique, telle que préconisée par le GT7 du Codirpa, et que l'une de ses missions soit de se tenir informée des modalités de liquidation et de versement des indemnisations au titre de la 1^{ère} tranche, en liaison avec les assureurs des exploitants, les exploitants eux-mêmes (notamment des services juridiques et des assurances) et les services de la Direction générale du Trésor (service des assurances). Cela se fera d'ailleurs tout naturellement par application de l'article 6 de la loi du 30 octobre 1968 (cf. 3.2.4 ci-dessus)⁹.

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

Pour assurer la gestion des sinistres après épuisement de la 1^{ère} tranche d'indemnisation, c'est-à-dire à partir du moment où interviennent des fonds publics, plusieurs solutions pourraient certes être envisagées.

Il apparaît toutefois que la solution qui doit être préférée est celle du maintien de cette gestion par l'assureur de l'exploitant responsable ayant déjà géré la 1^{ère} tranche. (¹⁰)

Cela va dans l'intérêt des victimes, pour lesquelles aucune solution de continuité ne doit être mise en place selon l'origine des fonds. Cela est également conforme à l'esprit de la loi, qui, dans son article 16, dispose que « les personnes ayant subi des dommages nucléaires peuvent faire valoir leurs droits à réparation sans avoir à entamer des procédures différentes selon l'origine des fonds ». De plus, cela constitue le « métier » des assureurs et on peut penser qu'ils l'accompliront selon les règles de leur profession qui correspondent à l'objet de la gestion.

En effet, la question de la gestion du sinistre doit être distinguée de celle de la source du financement. On doit confier aux assureurs la gestion des sinistres (y compris le cas échéant celle des avances). Du point de vue des victimes, la gestion des sinistres doit se faire indépendamment de la source de financement.

Par ailleurs, le mécanisme de rapport mis en place par l'article 6 de la loi (¹¹) 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. La question de la rétrocession des fonds est distincte, et doit être traitée séparément, et de manière transparente pour les victimes. 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.

⁹ Cet article est rédigé comme suit : « L'exploitant devra dénoncer à l'agent judiciaire du Trésor toute demande d'indemnisation des victimes ».

¹⁰ 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. 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. 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, sur une base légale différente et totalement nouvelle. Ce qui est hors du cadre de cette étude.

¹¹ Cf. note de bas de page 9 ci-dessus.

4.3.4 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.

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 2^{ème} et 3^{ème} tranches d'indemnisation). Un schéma a été esquissé :

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

Les acteurs économiques dont l'activité aura été perturbée, voire menacée ou anéantie, par les conséquences de l'accident (évacuations, interdictions de vente, etc.) auront besoin de fonds rapidement. La Convention de Paris, dans sa rédaction actuellement en vigueur, ne prévoit expressément que l'indemnisation de « tout dommage aux personnes et tout dommage aux biens » ; cela n'inclut donc pas les préjudices immatériels. On peut toutefois se situer dans la perspective de l'entrée en vigueur du Protocole modificatif de 2004 à la Convention, qui a très notablement élargi le champ des dommages indemnisables, en incluant, entre autres, « toute perte de biens ou tout dommage aux biens », « tout dommage immatériel résultant d'une perte » desdits biens, « tout manque à gagner directement en relation avec une utilisation ou une jouissance quelconque de l'environnement », ainsi que « le coût des mesures de sauvegarde et toute autre perte ou tout autre dommage causé par de telles mesures ».

Déjà, le dispositif des secours qui sera mis en place par les pouvoirs publics, tel que décrit plus haut au §2.1, aura certainement permis de répondre aux situations d'urgence. Mais cela, comme déjà dit, ne constituera pas une indemnisation *stricto sensu*.

L'idée serait ici de fixer des règles simples et objectives permettant d'attribuer rapidement ces avances sur une base forfaitaire, dans l'attente du règlement final des dossiers de sinistres, ce qui pourrait prendre plusieurs mois, surtout en cas de contentieux.

Les assureurs, qui versent de manière habituelle ce genre d'avance en cas de sinistre de grande ampleur, estiment ce délai, pour les dommages autres qu'aux personnes, à environ un à deux mois, selon l'ampleur du sinistre. 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.
- 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 effet, il paraît assez simple, dans les messages à ces populations – que ce soit au moment d'un accident ou dans des consignes préparatoires –, de leur demander de se munir de leur dernière feuille d'imposition. Il s'agit d'un document bien connu qui fait partie de la vie courante.

Ces termes pourraient être proposés pour un dispositif à mettre en place dans le cadre des mesures qui seront proposées au Gouvernement à la suite des travaux du Codirpa.

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, le même mécanisme de rapport basé sur l'article 6 de la loi s'appliquera à ces avances quelle que soit la « tranche » de financement, et elles s'inscriront naturellement dans le processus de comptes rendus décrit ci-dessus.

4.3.6 Réfléchir à la question de l'indemnisation sur le long terme.

La question de l'indemnisation sur le long terme se pose très spécifiquement pour les accidents nucléaires, spécificité qui tient à plusieurs facteurs.

En premier lieu, la limitation de responsabilité actuellement inscrite dans la loi française nécessite d'y réfléchir, car sur le long terme ces fonds, limités par la loi, risquent d'être insuffisants – étant entendu que cette réflexion est tout autant indispensable en cas de responsabilité dite « illimitée », car la garantie financière de l'exploitant est en tout état de cause limitée, et même si, dans cette dernière hypothèse, l'exploitant est mis en liquidation judiciaire, les fonds ainsi recueillis pourraient ne pas être suffisants.

En second lieu, un délai de prescription de dix ans est actuellement applicable aux dommages nucléaires, y compris corporels. Or, des cancers radio-induits, ou peut-être d'autres pathologies, pourraient apparaître après de plus longs délais. Le Protocole modificatif à la Convention de Paris de 2004 devrait permettre de résoudre cette difficulté lorsqu'il entrera en vigueur par le fait qu'il porte à trente ans le délai de prescription pour les « décès et dommages aux personnes ».

Enfin, un troisième ordre de difficultés se présente par le fait que la loi française met en place une priorité pour l'indemnisation des dommages aux personnes. Cela est spécifique à la loi française et pose une épineuse question de gestion sur le long terme. Faut-il réserver des sommes pour l'apparition de dommages aux personnes, potentiels mais non avérés, même si d'autres dommages déjà avérés n'ont pu être indemnisés faute de fonds disponibles ? La réponse à cette question sera encore plus problématique lorsque le Protocole de 2004 entrera en vigueur, par le fait qu'il créera une différence dans l'horizon de temps à gérer entre les dommages aux personnes, qui se prescriront par trente ans, et les autres dommages alors indemnisables (non seulement les « dommages aux biens », mais aussi ceux à l'environnement et les pertes économiques), qui se prescriront toujours par dix ans. La priorité accordée par la loi française aux dommages aux personnes s'avère ainsi d'autant plus difficilement gérable. La pression sera sans doute forte, si les fonds réservés restent inutilisés, pour qu'on les utilise pour les autres dommages. Un palliatif pourrait être apporté en n'appliquant la priorité qu'aux dommages aux personnes « avérés » dans la période qui suit immédiatement l'accident.

Ces éléments font apparaître que, en cas d'accident dépassant une certaine ampleur, il apparaîtra vite nécessaire de mettre en place un dispositif complémentaire d'indemnisation. Plusieurs solutions sont envisageables.

Certaines législations nationales prévoient qu'une fois l'accident survenu le Parlement interviendra pour apprécier la situation et décider en conséquence. Cela pourrait se traduire par la mise en place d'un fonds dédié, alimenté par des contributions de l'exploitant responsable, ainsi que des autres exploitants nucléaires, et une participation publique au titre de la solidarité nationale. C'est la solution retenue au Japon après l'accident de Fukushima.

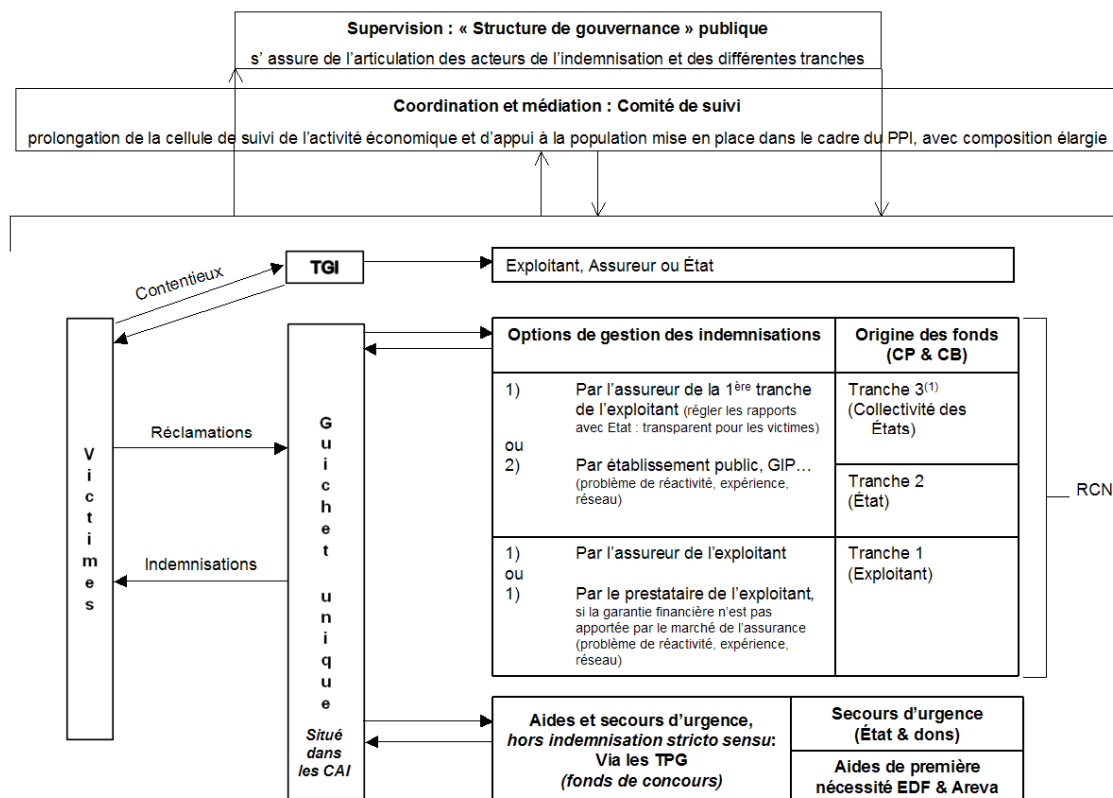
La législation pourrait aussi, avant tout accident, prévoir en amont les modalités d'un « fonds de garantie » qui serait totalement ou partiellement constitué avant tout accident, ou appelé en cas d'accident dont les conséquences financières dépasseraient les fonds disponibles, quel que soit leur

montant. Mais, la mise en place d'un tel « fonds de garantie » pose aussi des questions économiques délicates s'il aboutit à immobiliser des actifs des exploitants nucléaires ou des fonds publics sur une durée indéterminée pour un accident qui reste tout de même hypothétique.

Ces questions sont proprement politiques et devront faire l'objet de discussions en amont afin de déterminer les options retenues.

4.3.7 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

5. ÉTAPES SUIVANTES A PREVOIR 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 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.

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 dispositifs d'aide d'urgence avec les DDFiP, notamment au cas où une circulaire sur ce thème serait élaborée par la DGFIP ;
- les modalités d'indemnisation mises en œuvre par les assureurs des exploitants : insertion et fonctionnement dans les CAI, examen des demandes, durée de traitement des dossiers, modalités d'expertise, pièces constitutives du dossier d'indemnisation, faisabilité des avances rapides décrites au §4.3.5, etc.

5.2 Il paraît nécessaire d'effectuer une estimation chiffrée des indemnisations qui pourraient être versées 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 (voir § 2.2 ci-dessus et note de bas de page n°6). Un tel chiffrage relève d'une étude approfondie, qui pourrait être confiée à un cabinet d'études, qui pourrait se baser pour ses estimations sur l'un des scénarios retenus par le Codirpa et les mesures préconisées dans ce cadre par les autres groupes de travail. Une préconisation du Codirpa pourrait être de demander le financement d'une telle étude.

5.3 Frais de gestion des sinistres :

Dans le cadre des polices de responsabilité civile nucléaire destinées à couvrir la responsabilité civile de l'exploitant, les frais de gestion « internes et externes »¹² sont actuellement plafonnés à hauteur de 30 489 800 € (soit 600MF). Ce montant plafonné, se rapporte uniquement à la première tranche relevant de l'exploitant, les frais de gestion relevant des deux autres tranches n'étant pas traités.

Il reviendra, le moment venu, à la Direction générale du Trésor de traiter cette question, notamment en ce qui concerne la gestion des sinistres dont l'indemnisation sera financée sur les 2^{ème} et 3^{ème} tranches, cela devant rester transparent pour les victimes.

5.4 Textes d'application de l'article 13 de la loi du 30 octobre 1968.

On rappellera qu'une maquette de texte a été élaborée par le groupe de travail « réglementation » pour la mise en œuvre de l'article 13 de la loi du 30 octobre 1968, en accompagnant cette élaboration d'une réflexion sur les conditions de sa mise en œuvre.

5.5 Solution à mettre en œuvre pour assurer la continuité entre la première et la deuxième tranches de la Convention de Bruxelles

Ce rapport a fait des propositions au §4.3.3, mais la mise en œuvre de la solution qu'il préconise, ou de toute autre solution, nécessite une intervention régalienne qui n'est pas du ressort du groupe. Il conviendra de faire acter la solution retenue et charger la Direction générale du Trésor (sous-direction des assurances) de sa mise en œuvre.

5.6 Un système permettant des « avances rapides sur l'indemnisation » pourrait être mis en place par l'État en liaison avec les assureurs, sur la base des propositions faites au §4.3.5.

La question du délai dans lequel interviendra le versement des avances à valoir sur l'indemnisation en attendant que soit expertisé le montant exact du préjudice subi, et les critères d'attribution, restent à préciser et à valider.

Il est proposé la création, sous l'égide de la Direction générale du Trésor, d'un groupe de travail regroupant l'ASN, la DGEC et les principaux exploitants avec leurs assureurs, avec pour objectif de

¹² Extrait des conditions générales des polices responsabilité civile nucléaire

définir les modalités et les délais de versement des avances. 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 desdites avances.

5.7 Faire préciser un point concernant l'administration de la justice dans le contentieux de la RCN.

Un **autre sujet non abordé en détail** par le présent rapport concerne **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. En effet, l'art. 17 de la loi du 30 octobre 1968 donne une compétence exclusive au TGI de Paris pour les litiges dans le cadre de la loi, or la procédure prévue dans cet article 17 ne paraît plus en accord avec l'organisation actuelle des tribunaux⁽¹³⁾. Il conviendrait que la Chancellerie se saisisse de cette question.

5.8 Engager une réflexion sur la gestion de l'indemnisation sur le long terme.

On a vu que la gestion de l'indemnisation sur le long terme pose différentes questions (§4.3.6). Des solutions devront être mises en place, ou tout du moins préparées, pour y faire face le moment venu. Il conviendrait que cela fasse l'objet d'une réflexion.

¹³ L'article 17 de la loi du 30 octobre 1968 est ainsi rédigé :

« Pour l'application de la présente loi, lorsque l'accident nucléaire est survenu sur le territoire de la République française ou si, en application de la convention de Paris, compétence est attribuée à un tribunal français, le tribunal de grande instance de Paris est seul compétent.

Toutefois, le procureur de la République et le juge d'instruction du tribunal dans le ressort duquel a eu lieu l'accident nucléaire ont qualité pour accomplir les actes nécessités par l'urgence. Ces actes sont transmis au tribunal de grande instance de Paris.

En aucun cas, la juridiction répressive, éventuellement saisie, ne peut statuer sur l'action civile. »