



N° 3723

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 5 janvier 2021.

## PROPOSITION DE LOI

*portant création d'un fonds d'indemnisation des victimes de la covid-19,*

(Renvoyée à la commission des affaires sociales, à défaut de constitution  
d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par Mesdames et Messieurs

Régis JUANICO, Christian HUTIN, Valérie RABAULT, les membres du groupe Socialistes<sup>(1)</sup> et apparentés<sup>(2)</sup>, Marie-George BUFFET, Jennifer DE TEMMERMAN, Frédérique DUMAS, Sébastien JUMEL, François-Michel LAMBERT, Paul MOLAC,

députés.

---

(1) *Mesdames et Messieurs* : Joël Aviragnet, Marie-Noëlle Battistel, Gisèle Biémouret, Jean-Louis Bricout, Alain David, Laurence Dumont, Olivier Faure, Guillaume Garot, David Habib, Chantal Jourdan, Marietta Karamanli, Jérôme Lambert, Gérard Leseul, Philippe Naillet, George Pau-Langevin, Christine Pires Beaufort, Dominique Potier, Valérie Rabault, Claudia Rouaux, Isabelle Santiago, Hervé Saulignac, Sylvie Tolmont, Cécile Untermaier, Hélène Vainqueur-Christophe, Boris Vallaud, Michèle Victory.

(2) *Mesdames et Messieurs* : Christian Hutin, Régis Juanico, Serge Letchimy, Josette Manin

## EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Au 5 janvier 2021, les bilans chiffrés provisoires de la pandémie Covid-19 en France recensaient 2 660 000 cas de malades dont 261 000 ayant été hospitalisés et plus de 65 000 décès dont 20 000 en EPHAD.

Ces données agrègent les chiffres issus des hôpitaux et des EHPAD et ne comptent donc pas les milliers de personnes mortes chez elles.

Les études scientifiques en cours sont de plus en plus nombreuses à décrire des cas de persistance ou de récurrence de symptômes au-delà des 2 à 3 semaines de convalescence estimées, une « Covid-19 au long cours ».

Selon les travaux du King's College à Londres, entre 5 et 10 % des patients -soit plusieurs centaines de milliers de malades dans notre seul pays- ne seraient pas tout à fait guéris six mois après leur infection.

Ces malades décrivent des symptômes durables, parfois handicapants avec des complications cardiaques, vasculaires, neurologiques, digestives, rénales, articulaires ou dermatologiques, qui réapparaissent comme des « poussées après des phases d'accalmies ».

Cette pathologie « protéiforme » du « Covid long » associe fréquemment une fatigue persistante et un « essoufflement au moindre effort », un épuisement terrassant et invalidant.

Dans un article publié le 28 décembre 2020, le *New York Times* rapporte même que des troubles psychotiques post-Covid impliquant des personnes relativement jeunes n'ayant aucun antécédent médical de maladie ou trouble mentaux ont été signalés dans le monde entier.

Après six mois d'attente, le Gouvernement a enfin publié, le 14 septembre 2020, un décret permettant à certains personnels soignants atteints dans leur cadre de travail par « une forme grave du Covid-19 ayant nécessité un apport d'oxygène ou ayant entraîné le décès » d'être reconnus au titre des maladies professionnelles.

Cette première reconnaissance était indispensable mais n'est pas suffisante.

Tout d'abord, en ne considérant que les séquelles pulmonaires, le Gouvernement oublie toutes les victimes connaissant des séquelles temporaires ou définitives sur le plan cardiaque, neurologique ou cérébral.

Par ailleurs, l'indemnisation accordée au titre de la maladie professionnelle est une indemnisation forfaitaire qui ne répare pas l'ensemble des préjudices subis par une victime ou ses ayants droit.

Par exemple, en cas de décès d'un agent de la fonction publique reconnu en maladie professionnelle, seul le conjoint survivant d'un couple marié peut être indemnisé. Les pacsés et les concubins ne sont pas considérés comme des ayants droit.

Aussi, cette reconnaissance pour les seuls personnels soignants exclut toutes les autres catégories de travailleurs, les « premières de tranchées », montées au front pendant la crise sanitaire et qui devront se soumettre aux procédures classiques de reconnaissance de maladie professionnelle, particulièrement complexes, longues et incertaines.

Elle ne concerne donc pas les hôtesses de caisse, les agents des forces de l'ordre et de sécurité, les pompiers, les enseignants, les agents de la propreté publique ou d'accueil au public, les éboueurs, les postiers, les commerçants, les routiers et les livreurs, mais aussi les résidents d'EHPAD.

Elle ne couvre pas toutes les personnes dont l'activité présente a été maintenue pendant la crise sanitaire par leurs employeurs ou du fait de leur métier (maintenance, magasinage, préparation de commande dans les centres logistiques, agents de conduite et de maintenance des installations à marche continue, agents de conduite et de surveillance des transports, etc.).

Elle ne couvre pas l'ensemble des personnes chargées de la tenue des bureaux de vote lors des élections municipales (élus, assesseurs volontaires, agents municipaux, scrutateurs).

Elle ne couvre pas les bénévoles venus volontairement prêter main forte à des services hospitaliers, ni les bénévoles assurant l'aide des plus démunis dans le cadre des activités des associations de solidarité.

Elle ne prend pas en compte les victimes « environnementales » contaminées au sein de leur propre famille par des soignants ou des salariés travaillant au contact du public, porteurs du virus sans le savoir.

Comme le demandent l'Association nationale des victimes de l'amiante (ANDEVA), la Fédération nationale des accidentés du travail et

des handicapés (FNATH), des syndicats de salariés et des associations de victimes, à l'instar de Coronavictimes, la Nation ne doit oublier aucune victime dans son devoir de reconnaissance.

Cette proposition de loi vise à créer un fonds dédié à l'indemnisation des personnes connaissant des séquelles temporaires ou définitives et des ayants droit des personnes décédées du fait de leur infection au virus SARSCoV2 sur le territoire de la République française.

Ce fonds d'indemnisation sera financé par une contribution financière de l'État et de la branche accident du travail maladie professionnelle de la sécurité sociale.

Si beaucoup de « combattants en première ligne » infectées par le SARSCoV2 ont guéri de formes moins graves de la maladie, d'autres ont passé des jours voire des semaines entières en réanimation, sous respirateur artificiel, porteront des séquelles durables ou sont décédées des suites du coronavirus.

Ce fonds n'oubliera ainsi aucun des malades atteints des formes graves du coronavirus et apportera une réponse digne, juste et rapide avec une instruction des dossiers en six mois pour toutes les personnes concernées, quel que soit leur régime social de couverture (privé public, indépendants, libéraux, autoentrepreneurs...).

Le fonds d'indemnisation que nous proposons s'inspire directement du fonctionnement du Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (FIVA) créé en 2000.

Les exemples de mise en place de dispositifs particuliers justifiés par des spécificités, des circonstances exceptionnelles ou encore par une technicité particulière sont nombreux dans le passé :

- Fonds de garantie automobile (FGA) en 1951 ;
- Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions (FGTI) en 1986 ;
- Office national d'indemnisation des accidents médicaux (Oniam) en 2002 ;
- Comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires (CIVEN) en 2010 ;

- Fonds d'indemnisation des victimes des pesticides (FIVP) en 2020.

Il s'agit, à travers cette indemnisation exceptionnelle de reconnaître les responsabilités de l'État dans la crise sanitaire actuelle.

En effet, certaines fautes manifestes, telles que l'absence d'un plan de gestion et d'anticipation, les pénuries de matériel médical et de protection sanitaire, l'absence d'accès aux soins hospitaliers de tous les malades, l'absence de mesures permettant un dépistage massif et rapide de la population, ainsi que la communication erratique du Gouvernement sur la question du port du masque, justifient l'indemnisation des victimes au titre de la solidarité nationale.

Rappelons, à titre d'exemple, que la commission d'enquête sur l'impact, la gestion et les conséquences dans toutes ses dimensions de l'épidémie de coronavirus – covid-19 a permis d'établir qu'aucune commande de masques pour le stock stratégique d'État n'avait été engagée entre le 30 octobre 2018 et le 31 janvier 2020, début de la crise sanitaire.

Les travaux de cette commission d'enquête ont également souligné la gestion catastrophique de la crise sanitaire dans les EHPAD lors de la première vague.

Alors que le risque accru pour les personnes âgées a dès le départ fait l'objet d'un consensus sur le plan scientifique, les décisions relatives aux EHPAD ont suivi la même temporalité que celles concernant la population générale, voire ont été trop tardives au regard des risques encourus par leurs résidents.

Les EHPAD ont également été très durement frappés par la pénurie de matériel, que ce soit au niveau des équipements de protection individuelle (gants, masques FFP2, lunettes, blouses), de médicaments et de traitements, ou de matériel (oxygène, etc).

Cette pénurie a été d'autant plus dure qu'il a été demandé aux EHPAD de former des unités dédiées à la Covid-19 au sein de leurs établissements, sans toujours qu'ils soient forcément équipés avec le matériel médical pour prendre en charge les patients et avec l'équipement de protection individuelle pour les soignants.

Il va de soi que la souffrance humaine et la légitime émotion qui ont surgi ces derniers mois ne doivent pas engendrer de la part des pouvoirs publics de simples discours d'apparence volontariste.

La situation actuelle appelle, tout au contraire, des réponses politiques à la hauteur des enjeux et des responsabilités qui sont les nôtres.

C'est pourquoi nous proposons de passer de la parole ou des applaudissements aux actes, en prévoyant l'indemnisation de l'ensemble des préjudices subis, sans distinction, de toutes les victimes graves de cette pandémie.

L'**article premier** prévoit la réparation intégrale des préjudices des personnes connaissant des séquelles temporaires ou définitives du fait de leur infection au virus SARSCoV2 (le virus responsable de la covid19) sur le territoire de la République française, ainsi que des ayants droit des personnes décédées du fait de leur infection au virus SARSCoV2 sur le territoire de la République française.

L'**article 2** crée le Fonds d'indemnisation des victimes de la covid19, établissement public national à caractère administratif placé sous la tutelle des ministres chargés de la sécurité sociale et du budget.

Les **articles 3 à 7** détaillent la procédure d'indemnisation. Le dispositif d'ensemble s'inspire de la loi n° 2000-1257 du 23 décembre 2000 de financement de la sécurité sociale pour 2001 qui a créé le Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante. En s'inspirant également du fonctionnement du Fonds d'indemnisation des victimes de pesticides, le Fonds d'indemnisation des victimes de la covid-19 fonctionnera comme un guichet unique, notamment en se retournant lui-même vers les régimes accidents du travail-maladies professionnelle (AT-MP) éventuellement compétents, plutôt que de demander aux victimes de suivre cette procédure avant de se retourner vers le Fonds.

L'**article 8** prévoit les modalités de financement du Fonds d'indemnisation des victimes de la covid19. Le Fonds bénéficiera notamment des éventuelles reconnaissances de maladies professionnelles et s'appuiera sur une contribution de l'État et du régime général AT-MP. La proposition de loi est par ailleurs gagée par la création d'une taxe additionnelle à la taxe sur les transactions financières.

L'**article 9** prévoit que, dans des conditions fixées par une convention conclue entre le Fonds et la Nouvelle-Calédonie ou par une convention conclue entre le Fonds et la Polynésie française, le Fonds peut gérer, pour le compte de chacune de ces collectivités, des dispositifs d'indemnisation des victimes de la covid-19 définis par chaque collectivité dans le cadre de ses compétences.

## PROPOSITION DE LOI

### Article 1<sup>er</sup>

- ① Peuvent obtenir la réparation intégrale de leurs préjudices :
- ② 1° Les personnes connaissant des séquelles temporaires ou définitives du fait de leur infection au virus SARS-CoV-2 sur le territoire de la République française ;
- ③ 2° Les ayants droit des personnes décédées du fait de leur infection au virus SARS-CoV-2 sur le territoire de la République française ;
- ④ Un décret en Conseil d'État précise les conditions de détermination des préjudices ouvrant droit à réparation.

### Article 2

- ① Il est créé un Fonds d'indemnisation des victimes de la covid-19, établissement public national à caractère administratif chargé de réparer les préjudices définis à l'article 1<sup>er</sup>, placé sous la tutelle des ministres chargés de la sécurité sociale et du budget.
- ② Il est géré par un conseil d'administration présidé par un magistrat et comprenant des représentants de l'État, des organisations siégeant à la commission des accidents du travail et des maladies professionnelles de la Caisse nationale de l'assurance maladie, des associations de victimes et de personnalités qualifiées.
- ③ Les membres du conseil d'administration, le personnel du Fonds ainsi que les personnes ayant à connaître des informations détenues par celui-ci sont tenus au secret professionnel, dans les conditions et sous les peines prévues aux articles 226-13 et 226-14 du code pénal.
- ④ Un décret en Conseil d'État définit les règles d'organisation et de fonctionnement du Fonds, dont la composition et les compétences de son conseil d'administration.

### Article 3

- ① Le Fonds d'indemnisation des victimes de la covid-19 centralise et instruit les demandes d'indemnisation présentées par les personnes

mentionnées à l'article 1<sup>er</sup> selon des règles de procédure définies par décret en Conseil d'État.

- ② Le demandeur justifie de l'atteinte temporaire ou définitive à l'état de santé de la victime.
- ③ Il informe le Fonds des autres procédures relatives à l'indemnisation des préjudices définis à l'article 1<sup>er</sup> qu'il a engagées. Si une action en justice est intentée, il informe le juge ou la commission de la saisine du fonds.
- ④ Le Fonds procède ou fait procéder à toutes investigations et expertises utiles sans que puisse lui être opposé le secret professionnel ou le secret des affaires.
- ⑤ Le Fonds examine si les conditions de l'indemnisation sont réunies, en effectuant notamment des recherches sur les circonstances de l'exposition au virus et ses conséquences sur l'état de santé de la victime.

#### **Article 4**

- ① Le Fonds peut requérir de tout service de l'État, de toute collectivité publique, de tout organisme assurant la gestion des prestations sociales et de tout organisme assureur susceptibles de réparer tout ou partie du préjudice, la communication des renseignements relatifs à l'exécution de leurs obligations éventuelles.
- ② Si le Fonds estime que le préjudice est la conséquence d'un accident du travail, d'une maladie professionnelle ou d'une maladie causée par le service, il transmet le dossier à la caisse primaire d'assurance maladie mentionnée à l'article L. 211-1 du code de la sécurité sociale, aux caisses générales de sécurité sociale mentionnées à l'article L. 752-4 du même code, aux caisses de mutualité sociale agricole mentionnées à l'article L. 723-2 du code rural et de la pêche maritime, aux caisses d'assurance accidents agricoles mentionnées à l'article L. 761-20 du même code ou au service des ressources humaines de rattachement du fonctionnaire afin qu'ils procèdent à la liquidation des prestations et indemnités d'assurance accidents du travail et maladies professionnelles, en tenant compte, pour les personnes mentionnées aux *a* et *b* du 2° de l'article L. 491-1 du code de la sécurité sociale, du complément d'indemnisation mentionné au onzième alinéa du même article L. 491-1.



- ③ Les renseignements ainsi recueillis ne peuvent être utilisés à d'autres fins que l'instruction de la demande faite au Fonds d'indemnisation et leur divulgation est interdite. Les personnes qui ont à connaître des documents et informations fournis au Fonds sont tenues au secret professionnel. Le Fonds est subrogé, à due concurrence des sommes versées, dans les droits que possède le demandeur contre la personne responsable du dommage ainsi que contre les personnes et organismes tenus à un titre quelconque d'en assurer la réparation totale ou partielle dans la limite du montant des indemnités à la charge de ces personnes.
- ④ Le Fonds peut intervenir au soutien du demandeur devant les juridictions civiles, y compris celles du contentieux de la sécurité sociale, devant les juridictions de jugement en matière répressive, y compris pour la première fois en cause d'appel, en cas de constitution de partie civile du demandeur contre le ou les responsables des préjudices ainsi que devant la juridiction administrative. Il peut intervenir à titre principal et user de toutes les voies de recours ouvertes par la loi, y compris celles prévues aux articles L. 376-1 et L. 454-1 du code de la sécurité sociale.
- ⑤ Si le fait générateur du dommage a donné lieu à des poursuites pénales, le juge civil n'est pas tenu de surseoir à statuer jusqu'à décision définitive de la juridiction répressive.

## Article 5

- ① Dans les six mois à compter de la réception d'une demande d'indemnisation, le Fonds présente au demandeur une offre d'indemnisation précisant l'évaluation retenue pour chaque chef de préjudice.
- ② Le Fonds déduit des indemnités qui reviennent au demandeur les prestations énumérées à l'article 29 de la loi n° 85-677 du 5 juillet 1985 tendant à l'amélioration de la situation des victimes d'accidents de la circulation et à l'accélération des procédures d'indemnisation et les indemnités de toute nature reçues ou à recevoir d'autres débiteurs du chef du même préjudice.
- ③ À défaut de consolidation de l'état de la victime, l'offre présentée par le Fonds a un caractère provisionnel.
- ④ Le Fonds présente une offre dans les mêmes conditions en cas d'aggravation de l'état de santé de la victime.

- ⑤ L'acceptation de l'offre, la décision juridictionnelle définitive rendue dans l'action en justice prévue à l'article 6 ou toute autre décision juridictionnelle devenues définitive allouant une indemnisation intégrale du préjudice vaut désistement des actions juridictionnelles en indemnisation en cours et rend irrecevable tout autre action juridictionnelle future en réparation du même préjudice.
- ⑥ Le demandeur peut obtenir la communication de son dossier, dans le respect des dispositions de l'article L. 1111-7 du code de la santé publique et sous réserve du secret des affaires.

### **Article 6**

- ① Le demandeur ne dispose du droit d'action en justice contre le Fonds d'indemnisation que si sa demande d'indemnisation a été rejetée, si aucune offre ne lui a été présentée dans le délai mentionné au premier alinéa de l'article 5 ou s'il n'a pas accepté l'offre qui lui a été faite.
- ② Cette action est intentée devant la cour d'appel de Paris.
- ③ Le demandeur a la possibilité de se faire assister ou représenter par son conjoint, un ascendant ou un descendant en ligne directe, un avocat ou un délégué des associations de victimes.

### **Article 7**

- ① Les droits à l'indemnisation des préjudices mentionnés à l'article 1<sup>er</sup> se prescrivent par dix ans à compter de la date du premier certificat médical établissant l'infection au virus SARS-CoV-2.
- ② Toutefois, le délai de prescription ne court :
- ③ 1° Pour l'indemnisation des préjudices résultant de l'aggravation des effets chroniques de l'infection, que de la date du premier certificat médical constatant cette aggravation ;
- ④ 2° Pour l'indemnisation des ayants droit d'une personne décédée du fait de la covid-19, que de la date du premier certificat médical établissant le lien entre le décès et cette exposition.

## Article 8

- ① I. – Le Fonds enregistre en recettes :
- ② 1° Une contribution de l'État, dans les conditions fixées par la loi de finances ;
- ③ 2° Une contribution de chaque régime obligatoire de base assurant la couverture du risque accidents du travail et maladies professionnelles, dans les conditions fixées par la loi de financement de la sécurité sociale ;
- ④ 3° Une contribution de l'État en tant qu'employeur assurant la couverture du risque accidents du travail et maladies professionnelles, dans les conditions fixées par la loi de finances ;
- ⑤ 4° Une contribution des régimes facultatifs assurant la couverture du risque accidents du travail et maladies professionnelles, dans des conditions fixées par décret ;
- ⑥ 5° Les sommes perçues en application de l'article 4 de la présente loi ;
- ⑦ 6° Les produits divers, dons et legs dont le Fonds peut bénéficier.
- ⑧ Le Fonds enregistre en dépenses :
- ⑨ a) La prise en charge des indemnités mentionnées à l'article 1<sup>er</sup> de la présente loi ;
- ⑩ b) Les frais de fonctionnement et de gestion du Fonds.
- ⑪ Un rapport d'activité du Fonds, établi par son conseil d'administration et transmis au Parlement et au Gouvernement chaque année avant le 1<sup>er</sup> juillet, évalue les recettes et les dépenses du Fonds pour l'exercice budgétaire suivant.
- ⑫ II. – La charge pour l'État est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle à la taxe prévue à l'article 235 *ter* ZD du code général des impôts. Cette taxe additionnelle est assise, recouvrée, exigible et contrôlée dans les mêmes conditions que celle applicables à la taxe prévue au même article 235 *ter* ZD.
- ⑬ III. – La charge pour les organismes de sécurité sociale est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle à la taxe prévue à l'article 235 *ter* ZD du code général des impôts. Cette taxe additionnelle

est assise, recouvrée, exigible et contrôlée dans les mêmes conditions que celle applicables à la taxe prévue au même article 235 *ter* ZD.

- ⑭ IV. – La charge pour les collectivités territoriales est compensée à due concurrence par l'augmentation de la dotation globale de fonctionnement et, corrélativement pour l'État, par la création d'une taxe additionnelle à la taxe prévue à l'article 235 *ter* ZD du code général des impôts. Cette taxe additionnelle est assise, recouvrée, exigible et contrôlée dans les mêmes conditions que celle applicables à la taxe prévue au même article 235 *ter* ZD.

### **Article 9**

Dans des conditions fixées par une convention conclue entre le Fonds et la Nouvelle-Calédonie ou par une convention conclue entre le Fonds et la Polynésie française, le Fonds peut gérer, pour le compte de chacune de ces collectivités, des dispositifs d'indemnisation des victimes de la covid-19 définis par chaque collectivité dans le cadre de ses compétences.